

# 放送廣告產業 政府規制의 問題點과 改善方案(Ⅱ)

劉 承 旻

本 論文은 拙稿(1989)에 이어 政府規制의 폐해가 특히 심각한 放送廣告產業에 초점을 두고 韓國放送廣告公社(KOBACO)라는 規制機構가 중심이 된 각종 規制의 爭點을 분석한 결과, 대부분의 規制가 폐지 혹은 완화되어 放送廣告의 市場機能이 活性化되어야 함을 주장하고 있다. 早速한 時日內에 規制改善이 필요한 政策課題는 放送廣告時間規制의 단계적 완화, 토막廣告規制의 단순화, 中間廣告의 허용, CATV 등 新規放送媒體의 확충, 規制料金の 단계적 인상, 媒體別 時級區分의 자율성 확대를 통한 料金體系의 합리화, 「rotation time」制 도입, KOBACO의 受託手數料 폐지, 民間代行手數料의 인상, 系列·非系列의 手數料差別化 폐지, 複數代行자유화, 韓國言論會館의 政府廣告獨占代行權 폐지, 放送廣告事前審議制 폐지, 媒體의 代行業 所有·支配·經營 차단 등이다. 한편 視聽率調査, ABC 등의 조기정착과 廣告산업에 대한 公正去來法의 적용 등은 市場機能의 前提가 되는 정책과제로서 제시되었다. 또한 KOBACO 獨占代行權의 완전폐지, 放送廣告料金の 완전자율화, 時間規制의 추가적 완화 등은 이러한 규제개선을 완결시키는 과제로서 제시되었다. 本 論文은 이러한 정책과제가 효율적으로 추진되려면 經濟行政規制緩和委員會와 公正去來委員會가 중심기구가 되어야 함을 강조하였다. 규제기능이 사라진 KOBACO의 위상 변화는 本 論文이 고려하지 않았던 支出機能의 평가에 따라 결정될 것이지만, 규제폐지에 관한 한 그 존재의의는 사라진다.

## I. 序 論

### 1. 問題의 提起

우리나라 廣告산업은 총광고비 기준으로

불 때 1968년 92억원의 규모에서 20년후인 1988년에 1조원을 돌파, 1993년에는 3조 2, 287억원의 시장으로 급성장하였으며, 앞으로도 고속성장이 예상되는 산업이다.

광고행위는 시장경쟁에 직면한 기업이 판매촉진, 신규진입 등을 위하여 의존하는 중요한 非價格競爭手段인 동시에, 광고행위에 수반되는 기업의 지출은 그 자체로서 「廣告

筆者: 本院 研究委員

\* 本 論文은 拙稿, 「廣告業의 産業組織과 政府

主-代社-媒體」의 3者を 중심으로 이루어지는 하나의 産業을 형성하고 있다. 광고주(기업, 정부 등)는 원하는 광고효과에 대한 대가로서 광고비용을 지불하게 되고, 광고서비스가 대부분 매체를 통하여 이루어지는 특성상 매체는 광고산업의 중요한 주체이며, 매체운동을 위한 주요수입원이 광고비용으로 충당되고 있다. 광고경쟁이 치열해짐에 따라 광고효과를 극대화하는 광고전략과 전문성을 갖춘 광고대행사(광고회사)가 출현하게 되며, 이들은 광고주를 대행함으로써 얻는 일정한 手數料를 수익으로 한다.

일반적으로 광고와 관련된 政府規制는 관련법령의 數가 150~200개에 이를 만큼 매우 복잡다양하지만, 대부분의 규제는 광고내용과 관련된 것이고, 廣告産業 自體에 대한 규제는 비교적 단순하다. 방송위원회에 의한 사전심의제도, 공정거래법에 근거한 허위·과장광고의 규제, 기타 업종별 광고

규제 등은 모두 광고의 내용과 관련된 규제이다. 한편 광고산업 자체에 대한 규제는 광고요금, 대행수수료, 韓國放送廣告公社(이하 KOBACO)의 수탁수수료 등과 같은 價格規制와 방송광고시간이나 신문광고지면과 같은 廣告供給量에 대한 규제가 있는데, 정부규제의 차원에서 볼 때 방송광고의 경우 신문광고에 비하여 훨씬 많은 유형의 규제가 적용되고 있다.

방송광고와 신문광고는 모두 언론기관(방송사와 신문사)이라는 유사한 매체를 통하여 이루어지면서도, 방송광고의 경우 가격·비가격규제가 대부분의 거래관계를 결정함에 따라 市場機能이 극도로 위축되는 문제를 갖는 데 비하여, 신문광고의 경우 정부규제는 없는 대신 거래관계가 매체의 競爭制限的 去來慣行(가격담합 등 담합행위, 불공정거래행위)의 문제를 갖는다는 점에서 兩者는 매우 대조적이다.<sup>1)</sup>

방송광고의 경우 대부분의 규제는 KOBACO라는 사실상의 「規制機構」(regulatory agency)를 통하여 이루어지는데 KOBACO가 무자본특수법인의 형태를 갖는 「media rep」이라는 의미에서 KOBACO에 의한 규제는 비록 법률적으로는 정부규제가 아닌 강제적 자율규제의 형식을 갖지만, 현실적으로는 公報處의 규제를 대행하는 만큼 정부규제로 볼 수밖에 없다.

방송광고산업에 대한 KOBACO의 규제는 放送廣告流通의 獨占과 市場機能의 不在로 인한 문제점 때문에 1987년 이후 계속

規制改善方案」(1989)의 後續報告書임. 筆者는 本 論文의 草稿에 대하여 유익한 助言을 주신 本院의 李奎億, 申光湜, 李弘求, 崔鍾元 박사께 깊은 감사를 드리며, 필자 개인의 여러 제약으로 이들의 귀중한 제안을 모두 반영하지 못한 점을 아쉽게 생각한다. 원고정리에 수고한 金承鎭 연구원과 吳永淑 연구조원께 감사 드린다. 本 論文의 오류가 있다면 이는 물론 필자의 책임이다.

1) 물론 방송광고의 경우에도 정부규제가 사라지고 나면 민간사업자, 특히 매체에 의한 경쟁제한행위의 가능성이 커질 것이다. 방송광고에 있어서 그동안 발견된 경쟁제한행위는 규제기구인 KOBACO에 의한 것이 대부분으로서, 이는 KOBACO의 독점대행권 및 규제기능과 관련하여 중요한 사실이다.

중요한 규제개선과제로 인식되어 왔으나, 주무부처(공보처), KOBACO 및 기존질서 유지에 찬성하는 일부 광고대행사 및 광고주 등의 조직적인 반대로 規制緩和가 본격적으로 이루어지지 못했다. 다만 민간대행업체에 대한 進入規制(방송광고업무대행자격인정제도)의 완화는 1989년 이래 자격요건개정작업이 꾸준히 추진되었고 1994년 1월 등록제로 변경됨에 따라 완전 자유화되었다.

방송광고산업에 대한 對內的 自律化(즉, 규제완화)가 충분히 이루어지지 못한 가운데 광고산업의 對外開放이 이루어졌는데,<sup>2)</sup> 미국은 여타 산업에서와 마찬가지로 1차적인 광고시장개방요구가 관철되자, 2차적으로 광고산업에 대한 政府規制를 문제삼고 있는 실정이며, 이는 충분히 예견되었던 점이다. 즉 미국의 通商戰略이 늘 그러하듯이 우선은 시장을 보호하려는 國境措置(border measures)의 폐지를 요구하고 이를 관철시킨 후에는 市場接近障壁(barriers to

market access)의 차원에서 정부규제의 변경을 요구하는 手順을 밟게 되는 것이다.

광고산업에 대한 미국측의 문제제기는 1994년 2월 개최된 韓美經濟協力對話(DEC) 제3차회의의 주요의제였는데, 미국은 市場接近의 차원에서 복수대행사 허용, 광고시간배정방식의 변경, 사전심의제도의 변경(이상 방송광고), 인쇄매체의 카르텔행위에 대한 공정거래법 적용강화 등을 주장하였으며, 그 상세한 내용은 <表 1>에 요약되어 있다.<sup>3)</sup> 이와 같은 미국측 주장에 대하여 우리측은 광고산업이 1994년의 규제완화대상 과제임을 밝히고, 5월 개최될 제4차회의에서 規制緩和計劃을 밝히기로 하였으나, 5월 회의에서는 KOBACO측이 스스로 규제개선계획을 밝히고 이의 실천을 약속하였으며 정부가 미국측에 특별히 약속한 사항은 없었다.

광고산업에 대한 미국측의 문제제기는 광고업을 하나의 產業으로 보는 시각에 기초하여, 市場論理, 競爭規則, 競爭政策觀點 등을 중시하며 經濟的 合理性을 모든 판단의 기준으로 삼고 있기 때문에 우리측으로서도 경제적 합리성을 기준으로 규제완화방안을 모색하고 대응전략을 수립할 필요가 있다. 이는 미국측의 通商壓力 때문이기도 하지만 우리나라 광고산업의 건전한 발전을 위해서도 반드시 거쳐야 할 과정이라고 판단된다. 과거 공익성, 공공성 등 광고산업의 특수성을 이유로 규제완화를 반대하던 논리는 경제적 합리성의 차원에서 매우 궁색할 뿐 아

2) 1991년 1월 광고대행업 100% 외국인투자허용, 1994년 7월 옥외광고업과 광고물배포대리업 개방, 1995년 1월 광고물작성업과 광고영화제작업 개방예정, 1997년 1월 유선방송업 개방예정 등의 단계적 시장개방조치에 따라서 광고산업 전반에 걸쳐서 대외개방이 이미 상당부분 이루어졌으며, 앞으로도 계속 확대될 전망이다.

3) <表 1>에서 미국측이 제기한 내용은 表의 脚註에서 볼 수 있듯이 사실과 완전히 부합되지 않는 측면이 있으나, 중요한 오류가 있다고 보기는 어렵다.

〈表 1〉 DEC會議의 廣告關聯 이슈: 美國側 要求(1994. 2)

	미국측이 제기한 쟁점
대행사수	○KOBACO는 광고주가 복수의 대행사를 이용하는 것을 금지함. <sup>1)</sup>
수수료	○모든 TV방송국이 KOBACO를 통해서만 광고를 판매할 수 있으며, KOBACO가 20%의 수수료를 갖고 11%를 대행사에게 지급함. ○국제수준은 15%임. <sup>2)</sup>
광고시간	○1990년 1월 이전에 확보된 시간(「locked time」 혹은 「permanent time」)은 무한정 확보가 가능하도록 KOBACO가 영업방침을 정하고 있음. TV의 경우 90% 이상, 라디오의 경우 100%가 「locked」되어 있고, 이는 한국의 대규모 광고주에게 귀속됨 <sup>3)</sup> ○「temporary time」은 서면신청으로 결정되는데 KOBACO의 불투명한 심사를 거쳐 배분됨. ○「special time」(공휴일 등)은 신규광고주에게 매우 중요하지만 「locked time」을 가진 기존광고주들이 그들의 기존시간대를 차지할 수 있도록 우선적 거부권을 가짐. 이러한 이유로 신규광고주들은 불리한 위치에 처하게 되고 시장경쟁은 제한됨.
공정거래위원회 의 조치	○공정거래위원회는 1988년 2회에 걸쳐 KOBACO에 대한 시정명령 및 시정권고를 결정함.
심의제도	○화장품협회와 제약협회에서는 기술적 사항 대신 완성된 광고물을 경쟁사업자들이 검토하고 있음. ○완성된 광고물 대신 원고나 「스토리보드」(storyboard)를 채택하는 등 심의절차 간소화를 요청한 데 대하여 방송위원회는 응답이 없음.
인쇄매체 카르텔	○모든 신문사들이 효율성과 무관하게 광고주예산의 일정지분을 확보할 수 있도록 신문과 잡지가 카르텔과 유사한 압력행사시스템을 운용함. ○발행부수정보가 없는 가운데 신문사들은 스스로를 「메이저그룹」과 「마이너그룹」으로 구분하여 광고주가 자신이 속한 그룹의 모든 신문사들과 거래하되 다른 그룹과의 거래를 중단할 것을 강요함.

註: 1) 방송광고업무대행계약서에 의하면 동일한 광고주가 3개 이상의 대행회사를 이용할 때 KOBACO는 이를 인정하지 않고 있으므로 '복수대행사 불인정'은 정확한 표현이 아님.

2) 미국측이 DEC회의에서 대행수수료 15%를 요구한 것은 아님.

3) KOBACO는 TV의 경우 70%, 라디오의 경우 76%가 「locked time」이라고 주장한 것으로 알려짐.

資料: 經濟企劃院, 「DEC 회의자료」.

나라, 우리나라 廣告產業의 發展이나 通商 協商戰略 樹立을 위하여 아무런 도움이 되지 않고 있다.

本 論文은 우리나라 광고업을 하나의 產業으로 보는 시각에 기초하여 광고산업에서의 규제완화과제와 경쟁제한행위 등에 대한 정책대응과제를 모색하는 동시에 미국 등 외국의 문제제기에 대한 대응전략을 도출하고자 한다. 이를 위하여 우선 우리나라 광고산업의 주요쟁점에 대한 논리적 분석과 시각을 제시한 다음 정책과제를 규명하고자 한다.

## 2. 本 論文의 性格, 意義, 限界와 研究方法

規制緩和는 1980년대 후반부터 우리나라 經濟政策의 중요한 변화이다. 新政府의 출범 이래 규제완화는 경제정책의 中心으로 자리잡고 있지만, 아직도 규제완화가 말 그대로의 실질적인 중요성을 갖기에는 정부의 規制緩和 推進方式과 內容에 있어서 아쉬운 점이 많다. 이는 무엇보다도 新경제100日計劃과 新경제5個年計劃이 시작된 1993년에는 1989년 이후 지속된 低成長을 벗어날 가능성에 대하여 회의적인 시각이 많았고, 이에 따라 규제완화 또한 중요한 競爭制限的 規制의 改善보다는 企業活動의 장애요인을 제거한다는 차원에서 行政節次的 規制의 改善에 초점이 두어졌기 때문이다. 최근 쟁점화되고 있는 자동차산업, 철강산업의 최대

현안과제가 바로 다름아닌 이들 산업에서의 進入規制임을 감안한다면 아직도 본격적인 규제완화가 추진되고 있다고 보기는 어렵다.

이러한 점에서 1994년에 들어서 경제기획원이 22개의 중점적 규제완화과제를 선정한 것은 적절한 조치라고 판단된다. 「放送 廣告業의 不合理한 去來慣行」은 금년의 22개 규제완화과제 중 하나로서 筆者는 이에 관한 연구를 의뢰받은 바 있다. 그러나 우리나라 광고산업의 문제를 단순히 불합리한 거래관행의 차원에서 파악하기에는 廣告市場의 構造的인 問題點이 너무나 심각한 것으로 판단되었으며, 이러한 구조적 문제점의 根因은 KOBACO를 중심으로 시행되어 온 規制였다. 따라서 현시점에서 광고산업을 규제완화의 차원에서 파악하기 위해서는 더욱 포괄적인 쟁점에 대한 分析과 政策代案이 필요하다는 결론에 도달하였다.

本 論文은 이러한 시도의 결과로서 筆者가 經濟企劃院의 요청에 따라 個人 專門家의 입장에서 작성, 제출한 것이다. 筆者가 정부의 당초 요청에 추가하여 분석한 爭點은 Ⅱ章에 열거된 바와 같이 廣告產業의 商業性和 公共性 是非, 供給規制, 廣告料金規制, 割當과 配定의 問題, 受託手數料와 代行手數料, 系列과 非系列의 差別化 是非 등 중요하면서도 다양한 현안과제들이다.

本 論文이 분석의 대상으로 삼고 있는 주제들은 이미 지난 십여년 동안 광고업계의 쟁점이 된 사항들로서 전혀 새로운 것은 아

니지만, 그동안 이에 대하여 經濟的 合理性에 기초한 분석이 드물었던 것도 사실이다. 이는 아마도 신문방송학이나 마케팅 등을 전공한 학자들이 광고산업과 긴밀한 관계를 유지하면서 업계의 발전방향에 대하여 영향을 미쳤던 반면, 위의 쟁점들을 경제적 이슈로서 이해하고 국민경제의 부분으로서 광고업을 하나의 産業으로 인식하려는 視角과 努力은 부족하였기 때문이라고 판단된다.

그러나 이러한 분석이 전혀 없었던 것은 아니었다. 이미 5년전 拙稿, 「廣告業의 産業組織과 政府規制改善方案」(1989)을 통하여 筆者는 개혁적인 규제개선시책이 필요함을 주장한 바 있다. 관심있는 讀者라면 5년전 논문과 本 論文이 거의 동일한 主題에 대하여 거의 동일한 結論을 도출하고 있음을 알 수 있을 것이다. 즉 광고산업이 1조원 시장에서 3조원 시장으로 급성장하였던 지난 5년의 기간동안 규제상황은 거의 변화한 것이 없었으며, 筆者는 5年前的의 것과 大同小異한 결론을 반복하고 있는 셈이다. 단 한가지 변화한 것이 있다면 당시에는 市場開放이 이루어지지 않아 규제완화가 國內的 問題였으나, 지금은 규제 자체가 <表 1>에서 보듯이 通商協商의 議題가 되고 있다는 정도이다.

이렇게 볼 때 本 論文은 拙稿(1989)의 後續報告書이다. 筆者는 하나의 불합리한 규제가 비록 그 不合理性에 관한 사회적 공감대가 형성된 경우에도 이를 폐지한다는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 점을 인식하

면서, ‘規制의 生成-變化-消滅’이라는 동태적 과정을 주시하고자 한다. 本 論文은 비록 정부에 제출되었던 政策提案이긴 하지만, 아직도 광고주, 대행사, 방송사, KOBACO, 신문사 등 이해당사자 및 공보처, 경제기획원, 상공자원부 등 정부부처간에 활발한 논의가 진행중이며 의견대립이 첨예하기 때문에 주요쟁점에 대한 정책결정은 결국 정부의 의지에 달려 있다고 하겠다.

經濟的 合理性에 기초한 분석은 본 연구의 분명한 寄與이지만, 이를 限界로 인식하려는 시각도 존재한다. 즉 “우리나라의 광고산업에 대한 정책은 자유시장경제원리에 입각한 경제적 측면만을 기준으로 할 수 없으며, 정치·사회·문화적 요소 등의 제반 요인과 방송환경 및 국민정서 등을 종합적, 복합적으로 고려하여 검토되어야 한다”는 일부의 주장이 그것이다. 광고와 관련된 대부분의 경제적 규제에 있어서 이러한 주장은 일고의 가치도 없지만, 필자는 광고의 산업적 측면과 경제적 측면을 더욱 분명하게 하기 위하여 Ⅱ章의 논의를 광고산업의 商業性과 公共性 是非로부터 출발하고자 한다.

오히려 本 研究의 限界가 있다면 이는 研究方法에서 발견될 수 있을 것이다. 업계의 이해관계가 첨예하게 대립된 産業研究에 있어서 늘 어려운 점은 객관적으로 신빙성 있는 統計資料의 확보이다. 논리전개를 위하여 가장 적절한 정보와 자료는 흔히 규제당국만이 독점하고 있을 가능성이 크며, 광고

산업의 경우에도 예외는 아니어서 研究者로서 筆者는 정보와 자료의 수집에 상당한 어려움을 겪어야만 했다. 본 논문에 수록된 자료들은 주로 다양한 被規制者들로부터 입수한 것인데, 자료의 질적 문제가 심각한 것은 아니지만 더욱 적절한 자료를 제시할 수 있는 여지는 크다고 본다.

Ⅱ章의 논의는 다양한 쟁점에 대하여 쟁점별로 필요한 분석을 제시하고 정책대안을 도출하는 방식으로 진행되고 있다. 이러한 並列式 論議는 상이한 과제들의 상대적 중요성과 인과관계를 부각시키지 못하는 단점을 갖고 있으나, 개별 쟁점을 독립적으로 강조할 수 있으며, 특히 본 논문과 같은 制度研究에 적절하다고 본다. 각 쟁점을 분석함에 있어서 筆者는 理論的 論議와 經驗的 證據를 구분함이 없이 무엇이 합당한 논리인가를 규명하는 데에만 초점을 맞추고 있다. 이는 제한된 지면에 다루어야 할 쟁점을 최대한 수용하기 위한 것이었으나, 각 쟁점은 모두 별도의 논문주제가 될 만큼 경제학적 관점에서도 중요하고 흥미로운 사항이므로 향후에는 각각의 쟁점에 대하여 더욱 심도 있는 논의가 전개되어야 할 것이다.

本 論文의 주된 연구대상은 광고산업 전체보다는 放送廣告業이며, 이는 規制緩和의 차원에서 新聞廣告業은 주목의 대상이 아니기 때문이다. 신문광고의 경우에는 규제로 인한 문제보다는 인쇄매체들의 담합행위 등 경쟁제한적 행위와 불공정한 경쟁방법이 문제이므로 이는 별도의 논문에서 심도 있게

취급되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 筆者는 本 論文의 논의를 진행함에 있어서 필요한 경우 신문광고와 방송광고를 대비함으로써 논지를 부각시키고자 한다.

## Ⅱ. 主要爭點別 分析과 政策對應方案

1980년대 초반 이후 광고산업에 대한 정책변화는 政府規制의 경우 극히 부분적인 개편만이 이루어졌고, 競爭法 適用의 경우 규제로 인한 시장구조적 문제를 그대로 둔 채 드러난 피해를 시정하려는 차원에 머물렀다. 放送廣告市場의 政府規制(즉 KOBACO에 의한 각종 규제)는 진입규제만이 철폐되었을 뿐, 나머지 규제조치들은 그 타당성에 대한 활발한 논의가 이루어지지 못한 채 계속 유지되어 왔다. 방송광고시장의 구조적 문제를 야기하는 각종 규제가 유지된 상태에서 KOBACO의 불공정거래행위 등 피해를 규제하기 위하여 1988년에 경쟁법(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 이하 공정거래법)이 적용된 사례가 있었으나 피해의 근본적인 치유책이 되지는 못하였다. 新聞의 경우 구독료담합, 대행사자격 제한, 인정여부에 따른 수수료 차등적용 등에 대하여 공정거래법이 적용되어 향후 경쟁법의 적용확대가 주목되고 있으나, 아직도 신문광고에 대한 공정거래법 적용은 초

보적인 단계에 있다고 보아야 할 것이다.

이와 같이 볼 때 광고산업에 대한 정책과제는 規制環境을 어떻게 변화시킬 것인가와 競爭法 適用을 강화하여야 한다는 두가지로 압축되는데, 방송광고의 경우에는 우선 규제 개선이 더욱 중요한 과제이며, 경쟁법의 적용은 규제완화가 이루어지는 과정에서 확대될 수 있을 것이다. 따라서 本章에서는 7節을 제외하고는 모두 規制의 문제를 다루고 있다.

### 1. 廣告産業의 商業性과 公共性 是非

방송광고에 대한 각종 규제의 도입배경에는 소위 방송 및 방송광고의 公共性이라는 인식과 우리나라 방송제도가 公營放送體制라는 인식이 깊게 자리잡고 있으나, 이러한 시각은 위장된 것으로서 광고주-대행사-매체의 3者간 거래가 철저한 經濟行爲일 뿐이라는 사실을 직시하지 못한 결과이다. KOBACO 등은 방송광고의 공공성 등을 이유로 규제를 합리화하려는 경향이 있으나 이는 放送廣告의 「去來」에 대한 經濟的 規制(economic regulation)와 방송광고의

「內容」에 대한 社會的 規制(social regulation)를 구분하지 못한 결과일 뿐이다.<sup>4)</sup>

광고주, 광고대행사, 매체가 광고를 需要·流通·生産하는 행위는 다른 모든 산업에서와 같이 순수한 經濟行爲일 뿐이며, 따라서 광고의 공급량이나 요금·수수료 등에 대한 규제는 순수한 경제규제에 해당하고, 광고거래에 관한 한 광고산업은 여타 산업에서 발견되는 일반적 성격을 모두 갖고 있는 去來의 場일 뿐이다. 3조원의 거래가 이루어지는 市場에 대하여 그 경제적 동기를 무시하고 公共性이나 公益性과 같은 불투명한 개념을 강조하고 이를 통하여 각종 규제를 합리화하려는 시각은 잘못이다.

매체의 경우 公營이나 民營이나를 불문하고 매체의 생산물(내용적 측면)은 매체의 社會的 責任 때문에 규제를 받기 마련인데, 광고의 경우 이러한 사회적 규제는 廣告의 內容에 관한 규제로서 국민생명, 안전, 위생, 사회문화, 청소년보호 등에 관한 여타의 사회적 규제와 동일하며, 이는 광고의 거래에 관한 경제규제와는 명백히 구별된다. 방송의 경우 광고로 수입을 벌어들이는 모든 방송매체는 商業放送이라고 볼 수 있는데, MBC, KBS2, SBS 등은 이러한 의미에서 모두 상업방송이며, 최근에 광고를 폐지한 KBS1 또한 KBS社가 광고수입을 갖는 한 상업방송의 성격을 완전히 벗어날 수 없을 것이다. 공영과 민영의 구분은 단순히 所有·支配·經營構造가 공기업이나 여부에 따른 것에 불과하며, 방송매체에 대

4) 소위 經濟的 規制와 社會的 規制는 상식적인 수준에서 뚜렷한 구분이 가능한 경우가 대부분이지만, 學問的 次元에서 양자를 구분하는 것이 늘 용이한 것은 아니며 이에 대해서는 논란의 소지가 많다. 경제적 규제와 사회적 규제의 경계설정이 어려운 이유는 규제의 목적과 규제수단 등 區分의 基準을 어떻게 설정하느냐와 관계된다.



한 公·民營 是非는 그 자체가 방송구조에 대한 하나의 중요한 쟁점이지만 방송광고가 존재하는 한 경제규제의 타당성에 대한 본 논문의 논의는 유효하다.

이와 같이 광고산업만을 두고 볼 때 공공성이나 공익성이라는 애매한 근거로써 방송광고에 대한 경제규제를 합리화하려는 시도는 옳지 못하며, 이하의 논의에서 보듯이 經濟規制의 妥當性은 순수히 經濟的 論理로써 判別되어야 한다.<sup>5)</sup>

## 2. 放送廣告의 供給規制

신문광고의 경우 1987년 言論基本法이 定期刊行物登錄法으로 대체된 이래 인쇄매체에 대한 진입규제의 완화로 신문사의 創刊·復刊이 매우 활발하게 이루어졌고 각 신문사가 紙面增設競爭을 전개함에 따라, 광고를 위한 지면공급은 충분한 상태이며, 광고지면공급에 대한 규제도 없다.

그러나 방송광고의 경우 기술적 요인으로 TV방송국의 신규진입은 SBS에만 국한되었고, 라디오방송국의 신설에도 불구하고 방송사의 數는 제한되었으며, 방송광고시간

은 放送法施行令 제31조 1항 1호에 의하여 방송순서시간의 100분의 8 이내로 제한되었기 때문에 SBS의 신설이 超過需要現象을 해결할 수 없었다. 방송법시행령 제31조는 광고시간의 규제 이외에도 토막광고, 자막광고에 대한 횟수와 시간을 제한하고 있으며,<sup>6)</sup> 또한 방송순서를 중단하는 중간광고(소위 '중CM')를 금지한다. 향후 케이블 TV와 위성방송이 보급되면 방송광고시간의 공급부족현상은 상당부분 해소될 전망이나, 기존 공중파 TV방송의 광고효과가 상당기간동안 압도적일 것으로 판단되므로 방송광고시간의 공급부족은 계속 문제로 남게 될 것이다.

방송광고시간의 초과수요 혹은 공급부족은 8/100 등 시간과 횟수에 대한 규제가 직접적인 원인이지만, 광고요금에 대한 價格規制와도 깊이 관련되어 있음을 인식하여야 한다. 즉 공급규제가 있더라도 규제하의 공급곡선과 수요곡선이 만나는 점에서 균형가격이 존재하기 마련인데 규제가격이 균형가격보다 낮게 책정된 경우 超過需要가 발생한다. 이는 價格規制와 物量規制가 동시에 부과되기 때문이며 결국 割當의 문제를 야기한다. 이에 대한 상세한 논의는 本章 3節 및 4節에서 하기로 한다.

筆者는 방송광고의 시간과 횟수에 대한 현행 규제가 過度한 供給規制라고 판단한다. 이론적으로 8/100이 최적의 시간규제인가를 판단할 수 있는 근거는 없으며, 광고시간이 과다할 경우 시청자들의 불만이

5) 印刷媒體의 경우 광고거래에 관한 경제규제가 거의 없는 것과 放送廣告의 경우 경제규제가 많은 것은 매우 모순적인 현상이다. 本章 3節(특히 表 4)을 참조할 것.

6) 토막광고의 경우 TV는 시간당 2회이내, 매회 4건이내, 매회 1분 30초이내로 규제되고 있으며, 라디오는 시간당 4회이내, 매회 4건이내, 매회 1분 20초이내로 규제되고 있다.

높아지고 광고효과는 감소한다는 문제가 있는 반면, 광고시간이 과소할 경우 광고주의 수요를 충족시키지 못하고 광고산업에서 市場機能의 作用을 구조적으로 불가능하게 만드는 문제가 있기 때문에 공급규제의 조정에 대해서는 모두를 만족시키는 해답이 있을 수 없다. 그러나 1976년 TV광고에 대한 시간규제가 10/100에서 8/100로 강화된 이래(1976. 10. 15, 문공부고시 349호), 이는 18년동안 경제규모확대와 광고수요의 급신장에 따라 방송광고시간의 不足現象을 초래하였는데, 이러한 超過需要現象은 80년대 후반 이후 SA시급을 중심으로 더욱 심화된 것으로 판단된다.

방송광고시간을 완전자유화하는 것은 사회적 저항에 직면할 우려가 있으므로, 어차피 방송광고시간규제의 조정은 8/100에서 몇 퍼센트포인트 내외의 미세한 조정만이 가능할 것이다. 현재의 심각한 초과수요현상으로 판단할 때 단계적으로 1퍼센트포인트씩 시간규제를 완화한다면, 이는 초과수요해소에도 도움이 되고 방송광고시장에 시장기능을 도입하기가 용이할 뿐 아니라, KBS1의 광고를 완전폐지하고 完全公營放送化하기에도 현실적으로 도움이 되는 조치일 것이다.

방송광고의 시간규제를 완화하는 것은 신문광고와의 형평차원에서도 정당화될 수 있다. <表 2>에서 보듯이 주요일간지의 경우 발행면수 중 광고단수가 차지하는 비중(廣告占有率)은 증가추세에 있으며 방송광고

의 시간규제와는 비교할 수 없을 정도로 높기 때문에, 媒體間 廣告供給의 不均衡이 심각한 것으로 판단된다.

한편 '8/100'규제의 개선과는 별도로 토막광고 등의 시간과 횟수는 광고주, 대행사, 매체가 상호협약하에 광고효과를 극대화할 수 있도록 規制를 單純化하는 것이 바람직할 것이다. 또한 中間廣告의 금지는 리모콘 등 기계장치의 발전으로 광고효과를 감소시키고 있으므로 주어진 시간 이내에서 중간광고를 횟수와 시간에 대해 제한적 범위내에서나마 허용하는 것이 바람직할 것이다.

이상과 같이 볼 때 최적의 시간규제를 제시할 수 있는 논리적 근거는 존재하지 않지만, 외국의 放送廣告時間規制를 살펴볼 때 우리나라의 시간규제는 선진국에 비하여 지나치게 엄격하다고 볼 수밖에 없다. <表 3>과 같은 엄격한 시간규제가 광고요금에 대한 규제와 함께 심각한 초과수요를 초래하는 것은 당연한 결과이다. 중간광고의 경우에도 우리나라는 이를 금지하고 있는 거의 유일한 국가로서 광고주의 입장에서는 廣告量集中과 廣告效果減少를 감수하고 있는 실정이다.

앞서 지적한 대로 방송광고의 초과수요현상은 이하 3節에서 언급할 廣告料金規制와도 관련되어 있으므로 초과수요에 대한 접근은 시간규제의 완화와 요금규제의 완화를 동시에 고려하여야 한다. 방송광고에 대한 價格規制가 지속되는 한 時間規制의 緩和과

〈表 2〉 主要日刊紙 紙面 중 廣告占有率

	조선		동아		중앙		한국		평균	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
광고점유율	49.6	50.4	47.4	48.4	46.4	47.3	48.0	48.6	47.9	48.7

註 : 광고점유율은 광고단수가 발행면수에서 차지하는 비중임.  
 資料 : 第一企劃.

〈表 3〉 放送廣告時間規制의 國際比較

	한국 <sup>1)</sup>	일본 <sup>2)</sup>	미국 <sup>3)</sup>	EU <sup>4)</sup>
시간규제	8%	18%	기준폐지	20%
중간광고	금지	허용	허용	허용

註 : 1) 프로그램 광고는 8% 상한규제가 적용되지만 토막광고 등을 포함할 경우 방송광고가능시간은 약 11%에 이를 것으로 추산됨.  
 2) 일본은 주간 총 CM량을 방송시간의 18% 이내로 제한함.  
 3) 미국은 1993년 FCC가 25/100의 시간규제기준을 폐지.  
 4) EU의 경우 1992년부터 허용량을 20% 수준으로 결의한 것으로 알려짐. 그 이전에는 국가별로 차이가 있었으며 평균 12% 내외의 수준을 유지한 것으로 나타남.  
 資料 : 日本民間放送聯盟(1989), p. 127; 방송위원회(1990), pp. 349~350; 日本民間放送聯盟研究所(1992), p. 51; 金明河(1989), p. 137.

초과수요를 완전히 해소하기는 힘들고, 시간규제가 지속되는 한 가격규제의 완화는 과도한 광고비 상승을 초래할 것이기 때문이다.

### 3. 放送廣告費의 水準 및 料金構造

신문광고의 경우 광고비는 4대일간지, 기타중앙지, 경제지, 스포츠지, 지방지, 소년지 등으로 신문사가 구분되어 각 그룹별 面別廣告單價表에는 동일한 단가가 제시되어 있으나, 이는 형식적으로 내세우는 요금일 뿐이며, 실제 광고요금의 수준은 단가표와 다르며 매체간에도 상이한 것으로 판단

된다. 따라서 광고단가표는 각 그룹별 廣告費談合을 의미하지만, 실제 광고요금의 결정은 광고주(대행사)-신문사 사이의 협상에 의하여 제한적이거나 市場機能이 작동하고 있다고 판단된다. 구독요금에 대한 담합행위와 마찬가지로 광고비담합 또한 공정거래법에 따라 금지되어야 할 사항이므로, 각 신문사는 개별적으로 광고요금을 책정하고 이를 수록한 광고단가표를 공시할 의무가 있다고 판단된다. 신문광고의 경우 요금구조 혹은 요금체계는 광고를 영업, 고지, 돌출, C/L 등의 광고종류와 광고단수에 따라 구분하는 「matrix」型인데, 廣告單價表가 실제가격과 다른 만큼 요금구조 또한 실

〈表 4〉 規制 有無로 인한 放送廣告와 新聞廣告의 差異

	放送廣告	新聞廣告
供給者(매체)市場構造	과점(TV 3社, R 6社)	경쟁적(중앙지 10社, 경제지 6社, 지방지 10社, 스포츠지 3社 등 다수)
進入規制(매체)	有	無
數量(廣告供給)規制	有	無
價格(廣告料金)規制	有	無
市場力	매체 無 KOBACO 有	소수 중앙지가 다소 약한 시장력 보유
廣告料金水準	상대적으로 低	상대적으로 高
需給關係	초과수요 심각	공급과다

제로는 市場原理에 더욱 충실한 것으로 판단된다.

신문광고와 달리 방송광고의 경우에는 時級(SA, A, B, C)과 廣告種類(토막광고, 프로그램광고, 자막광고 등)에 따라 주어진 廣告單價表가 그대로 적용되는 차이점이 있는데, KOBACO와 방송사간의 廣告放送營業代行約定書 제2조에는 “광고방송요금은 갑(방송사)이 제시하며 을(KOBACO)과 협의의 결정한다”고 규정되어 있으나 실제로는 KOBACO가 公報處의 규제대행기구로서 광고요금을 규제하고 있다.

방송광고에는 價格規制가 있고 신문광고

에는 가격규제가 없으며, 앞서 언급하였듯이 방송광고에는 廣告時間規制가 있고 신문광고에는 廣告紙面規制가 없는 차별적인 상황으로 말미암아, 〈表 4〉에 요약된 대로 방송광고는 공급자(방송사)의 시장구조가 과점적임에도 불구하고 가격은 억제되고 공급은 부족한 반면, 신문광고는 공급자(신문사)의 시장구조가 경쟁적임에도 불구하고 가격은 상승하였다. 즉 방송광고와 신문광고는 매우 상이한 시장구조와 규제환경을 가지면서, 양자 모두 시장기능과 시장원리가 제대로 작동하지 않고 있다는 공통점을 갖고 있다.<sup>7)</sup>

방송광고의 경우 각종 규제하에서 KOBACO만이 유일하게 市場力(market power)을 행사하고 규제기능을 수행함에 따라 초과수요는 심각하지만 규제가격하에서 價格의 需給調節機能은 전혀 없는 것으로 판단된다. 신문광고의 경우 규제가 없고 시장

7) 新聞廣告의 경우 면별광고단가표의 公式談合料금이 그대로 적용되지 않는다는 의미에서 앞서 市場機能이 부분적으로나마 작동한다고 언급하였으나, 〈表 4〉와 〈表 5〉에서 보듯이 경쟁적 시장구조에도 불구하고 가격인상률은 높고 담합 등 競爭制限行爲의 우려가 높다는 의미에서 전반적으로는 시장기능이 제대로 작동하지 않는다고 볼 수 있다.

구조가 상대적으로 경쟁적이며 지면공급과 다인 상태에서 광고요금은 하향안정추세를 나타낼 것으로 기대됨에도 불구하고, 실제로는 몇 개의 중앙지가 價格先導者(price leader)로서 가격인상을 주도하며, 언론기관으로서 가지는 특수한 강제력, 신문사의 不公正去來行爲나 談合行爲, ABC(發行部數公査)제도의 미비 등으로 인하여 競爭原理가 작동하지 못하고 있다.<sup>8)</sup>

방송광고와 신문광고의 수급상황과 요금결정이 兩者 모두 방향은 다르지만 시장원리를 벗어난 점을 보여주는 단적인 예로서 <表 5>의 料金引上推移를 들 수 있다. 1981~94년의 13년 기간중 TV광고요금(SA스팟30초 기준)은 39.6% 인상되었으나 신문광고요금(4대일간지 1면×37cm 단가 기준)은 461.5% 인상이어 요금격차가 큰 폭

으로 확대되었는데, 이는 규제에 따른 결과이며 TV와 신문의 광고효과 차이를 반영하는 것은 아니다. 특히 1990년 이후 현재까지 신문광고는 1987년 이후의 폭발적인 매체수 증가와 지면증설경쟁에도 불구하고 4대 일간지의 광고요금은 계속 큰 폭의 증가를 나타내는 기현상을 보이고 있는데, 이들의 시장력만으로는 이러한 현상을 설명할 수 없는 높은 수준이다.<sup>9)</sup>

한편 방송광고요금은 <表 6>의 例示에서 보듯이 KOBACO가 일방적으로 결정한 요금이 방송사별 차이에 근거하지 않고 있기 때문에 방송사별 광고효과 차이에 따라 시장에서 결정될 수준과는 무관하다는 문제가 발생하며, 요금구조(체계)의 기본이 되는 시급구분 또한 방송사별 프로그램의 특성을 무시한 曜日別(평일, 토요일, 일요일)로 SA, A, B, C가 결정되어 시장여건을 무시한다는 문제를 가진다. 즉 방송광고요금의 수준과 요금체계는 <表 7>의 例示에 나타난 가시청권 차이와 시청률 차이를 반영하는 합리적 요금수준이라고 볼 수 없다. 물론 KOBACO의 입장에서는 요금책정시 다양한 요인을 반영한다고 주장할 수도 있겠으며, 이러한 주장이 비록 사실이더라도 규제된 요금체계가 시장에서 결정되는 것과 같을 수는 없다.

이와 같이 볼 때 핵심적인 쟁점은 “첫째, 현재의 廣告料金水準이 적정한가? 둘째 현재의 요금결정의 문제점을 개선하고 요금수준과 요금체계의 결정이 시장기능에 따라

8) 이중 ABC제도의 발전은 신문광고시장에서의 情報失敗(information failure)를 치유한다는 중요한 의미를 갖지만, 情報의 문제가 신문광고의 市場機能 不在를 전부 설명할 수 있는 것은 아니다.

9) <表 5>의 單價比較는 TV의 스팟요금만을 기준으로 하기 때문에 방송광고요금의 저조한 인상률을 과대평가한다는 단점이 있으며, 프로그램광고비는 전과료와 제작비의 합계이므로 실제로 방송사의 收益變化가 더욱 타당한 비교기준이라는 주장이 대두된다. 이를 위하여 <表 5>에서는 총광고비 중 방송광고와 신문광고가 차지하는 占有率의 변화를 나타내고 있다. 表에 의하면 1981~88년 동안의 방송광고의 상대적 우위는 1989년 이후 급속히 반전되고 있는데, 이는 결국 방송광고의 경우에는 가격규제와 공급규제가 엄격히 적용된 반면 신문광고의 경우에는 單價引上和 廣告紙面擴大가 동시에 이루어졌기 때문이다.

〈表 5〉 放送廣告와 新聞廣告의 料金 및 占有率 推移<sup>1)</sup>

(단위:천원)

	방송광고요금		신문광고요금 <sup>2)</sup>		총광고비 중 점유율(%) <sup>3)</sup>		
	단가	인상률(%)	단가	인상률(%)	방송광고비 (A)	신문광고비 (B)	A-B(%P)
1981	1,168	-	7,215	-	39.8	38.8	1.0
1982	1,332	14.0	10,175	41.0	37.9	39.6	-1.7
1983	1,332	-	10,175	-	40.4	38.7	1.7
1984	1,332	-	11,100	9.1	43.4	37.8	5.6
1985	1,332	-	12,025	8.3	41.9	37.7	4.2
1986	1,332	-	12,025	-	41.9	36.7	5.2
1987	1,452	9.0	12,950	7.7	41.2	35.0	6.2
1988	1,452	-	12,950	-	38.8	36.2	2.6
1989	1,553	7.0	12,950	-	37.6	39.2	-1.6
1990	1,553	-	12,950	-	34.7	42.6	-7.9
1991	1,553	-	18,500	42.9	32.9	43.8	-10.9
1992	1,553	-	22,200	20.0	34.3	40.5	-6.2
1993	1,631	5.0	29,600	33.3	32.0	41.3	-9.3
1994	1,631	-	33,300	11.4	-	-	-
1981~94 기간중	-	39.6	-	461.5	-	-	-

註: 1) 放送廣告料金は 서울지역 TV의 SA스팟(30초) 기준, 新聞廣告料金は 중앙 4대일간지 1면×37cm 공식영업요금 기준임.

2) 신문광고요금의 경우 공식적인 廣告單價表上的 수치이므로 실제 요금과는 상이할 것임.

3) 總廣告費에는 4대매체의 광고비 이외에도 옥외, DM, 해외 등을 모두 포함.

資料: 第一企劃, 『廣告年鑑』, 各年號.

〈表 6〉 放送社別 放送廣告料金の 例示: SA時級 스팟廣告料 1回單價

(1993. 5. 1현재, 단위:천원)

	KBS2 TV	MBC TV	SBS TV
전국	6,039	6,478	-
서울권 <sup>1)</sup>	2,543	3,309	-
서울	1,631	1,631	1,631

註: 1) 서울권의 경우 MBC와 KBS2는 가시청권이 다르기 때문에 요금차이가 발생함. MBC의 경우 서울 권은 KBS2의 7개 도시에 진주, 여수, 울산이 추가됨.

資料: 한국광고주협회(1993), pp. 150~153.

〈表 7〉 TV 3社의 可視聽圈과 視聽率의 差異

가시청권(1990년기준)

	KBS · MBC		SBS
	전국	서울	
인구(천명)	41,344	19,393	17,233
가구	10,814	4,999	4,422

資料 : 한국방송광고공사(1994).  
MBC광고국.

시청률(%)

		KBS2	MBC	SBS
시청률	1992	10.2	15.4	10.4
	1993	11.1	14.5	13.2
점유율	1992	23.1	35.2	23.6
	1993	23.8	31.0	28.1

資料 : 미디어서비스코리아(1993).  
한국방송광고공사(1994).

제대로 이루어지는 것을 방해하는 요인은 무엇인가?” 등의 두가지로 요약된다.

중요한 점은 광고주의 입장에서는 광고요금이 낮을수록, 매체의 입장에서는 광고요금이 높을수록 좋을 것이기 때문에 廣告料金水準의 適正性을 이해당사자의 입장에서 판단할 수는 없으며, 가장 이상적인 기준은 競爭的 市場(competitive market)에서 결정될 競爭的 料金水準(competitive price)이라는 것이다. 이 경우 경쟁적 시장이란 공급자(매체)의 분포구조가 경쟁적이며 정부규제가 없어야 할 뿐만 아니라 情報의 完全性이 보장되어야 하는데, 광고시장에서 필요한 정보는 廣告效果로서 이는 ABC, 시청률 등과 깊이 관련되어 있다. 현실적으로 이러한 경쟁적 시장의 모든 조건이 반드시 구비되어야 한다고 볼 수는 없으며, 소위 有效競爭(workable competition)이 이루어지지만 한다면 요금은 바람직한 수준에서 결정될 것으로 기대된다.

그러나 앞서 논의하였듯이 방송광고는 規制로 인하여 신문광고는 市場機構의 不完全性으로 인하여 각각 광고요금이 경쟁적

시장에서 결정되는 均형가격과 큰 괴리를 갖는 것으로 판단된다. 신문광고의 경우 시장구조와 규제환경은 경쟁적 시장의 구비요건을 갖추고 있으나, ABC制度의 미발달로 발행부수와 광고효과에 대한 신뢰할 만한 정보가 公表되지 않는 가운데, 시장력을 가진 일부 신문사들이 우월적 지위의 남용행위와 경쟁제한행위를 통하여 광고요금을 경쟁가격보다 높은 수준으로 유지하고 있는 것으로 판단된다. 방송광고의 경우 무엇보다도 그동안의 엄격한 가격규제로 인하여 〈表 5〉에서 보듯이 광고요금은 경쟁가격보다 낮은 수준으로 억제되어 왔다고 판단된다.

따라서 신문광고의 경우 신문사들의 남용행위나 경쟁제한행위에 엄격하게 대응하는 경쟁정책과 함께, ABC제도를 조기에 완전히 정착시키는 정책적 노력이 시장기능을 원활하게 작동시키는 데 큰 도움이 될 것이다. 그러나 방송광고의 경우에는 단순한 價格規制만을 해제하고 매체에 대한 進入規制와 廣告時間規制를 그대로 둔다면, 매체의 과점적 시장구조와 광고시간의 제약으로 인

하여 방송사의 시장력과 그에 따른 경쟁제한가능성은 신문사의 경우보다 더욱 클 것으로 예상된다.

어쨌든 현재의 방송광고요금수준만을 독립적으로 판단할 때, 광고주의 支拂意思(willingness to pay)에 미달하는 낮은 규제요금과 광고시간규제가 동시에 작용하여 대규모의 超過需要가 존재한다는 점, 상대적으로 자유롭게 인산된 신문광고요금과 비교할 때 <表 5>에서 보듯이 오랜 기간동안 상대적 격차가 확대된 점 등으로 미루어 현행 요금수준은 지나치게 낮다고 판단된다.

방송광고의 가격규제와 시간규제가 동시에 작용하여 [圖 1]의 BCDE와 같은 초과수요(이 중 일부는 소위 待機物量)를 발생시키며, 이 초과수요가 존재하기 때문에 KOBACO로서는 AE(OD)만큼의 총수요를 부족한 시간공급(AB만큼)에 맞추어 割當(rationing)하여야 하는 문제가 발생하는 구조적 원인이 되고 있다(AE 중 일부는 할당에 포함되지 못하는 대기물량으로 간주됨). 현재 대기물량은 TV광고의 경우 연간 1,000억~2,000억원일 것으로 주장되고 있으나 이는 부정확한 추정에 불과하며, [圖 1]의 광고수요의 가격탄력성의 크기에 따라 광고요금인상시 초과수요 및 대기물량이 축

소되는 정도가 결정될 것이다.

낮은 방송광고요금은 현재 기업(광고주)에 대한 부담을 완화하고 특히 中小企業이 TV廣告에 참여할 수 있는 기회를 부여한다는 산업정책적 목표를 갖는 것으로 정당화되고 있으며, 또한 낮은 방송광고요금이 物價安定에 기여한다는 이유로 광고요금을 公共料金으로 보는 시각이 존재하고 있으나, 이러한 잘못된 시각부터 불식될 필요가 있다. 우선 방송광고요금은 광고주, 대행사, 매체와 관련된 광고시장의 가장 중요한 價格變數일 뿐이며, 이는 일반대중에 영향을 미치는 전력요금, 통신요금, 교통요금, 가스요금 등의 공공요금과는 엄격하게 구분되어야 한다.

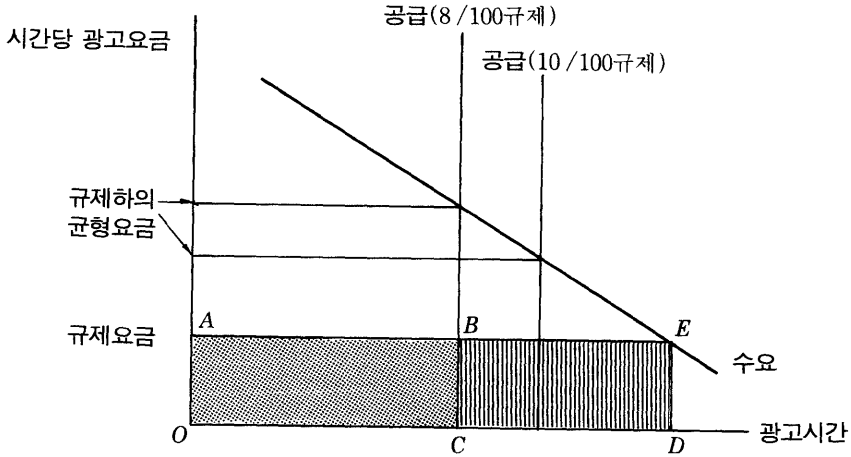
또한 방송광고요금의 상승이 “企業의 間接費用上昇 → 商品價格에 轉嫁 → 物價上昇”으로 이어진다는 논리는 단순한 비약일 뿐이며, 방송광고요금이 100% 인상될 때 기업이 결코 방송광고비지출을 100% 늘릴 수는 없으며, 기업이 광고비지출을 큰 폭으로 늘리더라도 상품시장에서의 경쟁이 존재하는 한 이를 상품가격에 전가시키는 데는 한계가 있기 마련이다. 이러한 효과는 업종별로 큰 차이를 나타낼 것이며 일반적으로 방송광고요금 인상이 물가인상을 초래할 것이라는 주장은 설득력이 약하다.<sup>10)</sup>

낮은 방송광고요금이 中小企業을 보호하는 것은 당연하지만, TV광고주의 대부분이 대기업임을 감안한다면 낮은 요금은 大企業에 대한 特惠의 측면이 훨씬 강하기 때문

10) 광고비상승의 물가인상효과를 논의하려면 엄밀한 計量分析이 필요하며 이는 추후 연구가 필요한 사항이다. 참고로 日本 通商産業省(1977)의 연구결과에 따르면 廣告와 物價간의 因果關係는 일반적인 기대와 상반된 것으로 나타난다.



[圖 1] 放送廣告의 料金規制와 時間規制로 인한 超過需要



에 중소기업보호의 주장은 허구에 불과하다. 더욱 중요한 점은 방송광고시장이 시장 기능을 무시하면서 중소기업보호라는 衡平을 추구한다는 것은 바람직하지 못하며, 과연 중소기업이 TV SA시급의 광고를 할 필요성을 갖느냐에 대하여 근본적인 의문이 제기된다. 대부분의 중소기업은 중간재생산자이므로 TV광고필요성이 크지 않고, 신규진입이나 판매촉진을 위하여 TV광고가 반드시 필요한 중견기업은 사업 초기의 성공을 토대로 광고를 시도할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 종합할 때 長期的으로는 방송광고요금의 현실화를 위하여 價格規制를 해제하는 것이 바람직하지만, 단기적으로는 放送媒體의 追加進入의 어려움과 放送廣告時間規制의 不可避性으로 인한 販賣者市場(seller's market)의 특성 때문에 가격규제를 당장 해제한다면 광고요금의 급격한 상승을 초래할 우려가 있으므로 현행 가격

규제는 다음과 같은 前提條件을 충족시킨 시점에 폐지하는 것이 바람직하다.

첫째, 放送廣告時間規制의 漸進的 緩和는 가격규제 폐지의 충격을 흡수할 것이므로 시간규제를 '8/100→9/100→10/100' 등과 같이 단계적으로 상향조정할 필요가 있다(圖 1 참조). 둘째, CATV광고, 위성방송광고 등 현재의 공중파방송광고를 대체하는 효과가 큰 매체가 도입되면 가격규제 폐지의 충격을 흡수할 것이므로 새로운 媒體의 導入을 계획대로 추진할 필요가 있다. 셋째, 視聽率調査 및 廣告效果調査가 충분히 이루어져서 정확한 市場情報가 공급된다면 가격규제 폐지시 매체들이 불합리한 價格의 同調的 引上行爲를 할 가능성이 줄어들 것이므로 정보공급체계를 조속히 정비할 필요가 있다. 넷째, 가격규제 폐지와 함께 매체의 獨寡占力 濫用과 不公正去來行爲에 대한 규제는 강화되어야 할 것이다.

〈表 8〉 TV 3社 廣告效率(CPM) 比較(94년 1월)<sup>1)</sup>

		KBS2	MBC	SBS
뉴스	프로그램명		뉴스데스크	8시뉴스
	방송시간		월~금 21시	월~금 20시
	15초요금(천원)	-	5,829	3,291
	시청률(%)		18.5	10.3
	시청자수(천명)		2,001	458
	CPM		2,914	7,193
드라마	프로그램명	한명회	마지막승부	결혼
	방송시간	월화 21:35	월화 21:50	월화 21:50
	15초요금(천원)	4,686	4,896	3,522
	시청률(%)	23.3	33.7	22.5
	시청자수(천명)	2,520	3,644	999
	CPM	1,860	1,343	3,524

註: 1) CPM(cost per millenary)=(해당프로그램 광고비×1,000명/가시청권 TV접촉인수)는 1,000명(신문의 경우 1,000부)에 도달하는 광고비의 단위비용으로서 결국 광고의 효율성을 나타내는 척도가 됨.

資料: 미디어서비스코리아(1994); MBC광고국.

가격규제의 폐지가 이루어지기 이전에도 時級區分은 현재와 같이 KOBACO에 의한 획일적인 구분보다는 媒體의 特性과 프로그램의 人氣度(시청률) 등에 따라 매체별로 각자 자기의 광고상품에 대하여 自律的으로 時級區分을 제시하며 이를 수시로 조정할 수 있도록 허용하는 것이 市場機能을 반영하는 料金體系를 보장하는 방안이다. 이 경우 시급구분의 완전한 자율화는 광고비 인상의 효과를 가질 수도 있으므로 과도기적으로는 SA, A시급 등의 總量에 上限을 둘 수 있을 것이다.

요컨대 放送廣告料金の 水準과 體系의 改善은 광고공급여건의 개선과 함께 이루어지면서, 〈表 8〉에 예시된 것과 같은 광고효율

정보가 지속적으로 생산되어 광고주-대행사-방송매체가 이러한 객관적인 정보를 바탕으로 광고요금을 협상하되 광고요금수준 및 요금체계의 결정은 市場의 競爭原理를 따르는 것이 바람직하다. 이 경우 다른 업종에서와 마찬가지로 광고요금이 방송매체의 原價를 반영하는 것은 무의미하며, 광고효과가 낮아 광고요금이 낮고 재정적 위기에 봉착하는 방송사의 경우에는 원가절감노력, 광고효과제고노력을 경주할 수밖에 없을 것이고 이에 실패하는 방송사는 결국 도태되어야 할 뿐이다.

#### 4. 放送廣告時間의 割當과 配定

3節에서 살펴보았듯이 방송광고는 가격 규제와 공급규제(광고시간규제와 매체진입규제)가 동시에 작용하여 超過需要가 발생하는데, 현재 초과수요로 인하여 제기되는 割當의 과제는 전적으로 매체의 광고영업을 독점대행하는 KOBACO가 나름대로의 營業基準을 가지고 광고시간을 광고주에게 배정하는 방식을 통하여 해결하고 있다. 초과수요가 있는 한 割當(rationing)과 配定(distribution)의 必要性은 구조적으로 존재하기 마련인데, 가격규제가 폐지되고 광고시간규제가 완화되면 초과수요가 해소되고 할당과 배정의 필요성도 줄어든다.

가격규제가 지속되는 기간동안 계속 제기될 할당과 배정의 문제를 어떠한 基準과 方法에 따라 해결하느냐를 두고 정부가 KOBACO의 영업방침에만 모든 책임을 미룬다면, 정부는 이 문제 자체가 規制의 副産物로 발생한 것임을 인식하지 못하는 셈이다. 따라서 할당과 배정의 문제에 대하여 정부(혹은 KOBACO)는 이해당사자들이 납득할 수 있는 公正한 規則을 제시할 필요가 있다.

<表 1>에서 보듯이 미국측이 DEC에서 제기한 광고관련이슈 중 상당부분이 광고시간의 배정을 둘러싼 미국측의 불만사항으로서, 미국측은 무엇보다도 「locked time」

혹은 「permanent time」의 不當性を 지적하였으며, 「temporary time」(기존광고주의 광고중지요청 등으로 KOBACO가 3개월단위로 배정하는 임시광고시간을 지칭함)과 「special time」(특집, 공휴일 등의 광고시간을 지칭함)에 대한 接近에도 障壁이 존재한다고 지적하였다. 이러한 미국측의 요구를 반드시 미국측의 불합리한 시장 개방압력으로만 치부하기에는 기존의 「locked time」制 등이 既得權을 지나치게 보호하고 配定基準으로서의 公正性を 결여하고 있다는 문제점이 심각하다.

논리적으로 볼 때 미국측의 문제제기는 신규로 방송광고를 개시하려는 國內事業者의 문제제기와 동일한 성질의 것으로 판단되므로, 시간배정과 관련된 미국측의 요구는 나름대로 충분한 이유가 있으며 정부와 KOBACO는 이 문제를 國內外를 불문하고 모든 신규광고희망자가 언제든지 제기할 수 있는 爭點으로 인식할 필요가 있다.

規制價格에서 광고를 원하는 모든 광고주는 동등한 권리를 갖는다는 점에서, '1990년 1월 이전 구입한 시간을 광고주가 원하는 한 보장한다'는 「locked time」制는 기득권을 지나치게 보호하므로, 이를 폐지하고 「rotation time」制(循環放送制)로 전환시키는 것이 바람직할 것이다. 이미 UR협상시 1994년부터 「locked time」制의 점진적 폐지를 검토하겠다는 의견통보가 완료된 상태이나, 현재 KOBACO가 MBC TV의 SA 시급 스폿광고부터 점진적으로 「rotation

time」制로 판매하겠다는 계획은 제도개선에 있어서 방송매체별로 차별화할 이유가 전혀 없기 때문에 모든 방송사에 대하여 「rotation time」制를 도입하는 방안으로 수정되어야 한다.

또한 「locked time」制로부터 '점진적으로' 「rotation time」制로 전환한다고 할 때 점진적 전환의 구체적 의미가 불분명하고 투명한 기준이 있을 수도 없기 때문에 「rotation time」制를 전면적으로 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 현행 규제요금과 시간규제를 그대로 유지하면서 「rotation time」制를 도입한다면 인기시간대의 경우 너무 많은 광고주가 몰려 균등한 「rotation」이 각 광고주에게 극히 적은 시간만을 허용하게 될 문제가 발생할 가능성이 크기 때문에, 「rotation time」制의 도입은 價格規制 廢止의 前段階로서 廣告時間規制의 緩和 및 規制料金の 引上과 함께 추진할 필요가 있다.

임시광고시간(미국이 언급한 「temporary time」)이나 공휴일, 특집 등의 광고시간(미국이 언급한 「special time」)의 경우에도 가격규제로 인한 割當과 配定の 필요성은 동일하므로 基準의 公正性을 재검토할 필요가 있다. 임시광고시간에 대하여 현재 KOBACO는 공익성, 계절성, 중소기업 여부, 신제품 여부 등을 優先配定基準으로 삼고 있는데, 이러한 영업기준 자체가 크게 문제시될 것은 없으나, 임시광고시간의 배정에 있어서 사전적으로 대비할 시간이 충분하다면 「rotation time」制를 기본원칙으로 하면서 이러한 영업기준을 부수적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 공휴일 특집과 관련된 광고시간의 경우에도 배정에 대비할 시간이 충분하다면 복잡한 영업기준 대신 모든 희망자에게 「rotation time」制를 실시하는 것이 바람직하다. 이 두가지의 경우에도 「rotation time」制의 도입은 광고시간규제의 완화 및 규제요금의 인상과 동시에 추진하는 것이 바람직할 것이다.

가격규제하의 광고시간배정문제에 있어서 제한적이거나 市場機能을 도입하기 위해서는 광고주와 대행사가 '願하는 放送媒體와 願하는 時間'만을 선택할 自由가 보장되어야 하는데, 이는 KOBACO의 끼워팔기 行爲나 광고주에 대한 不當한 去來拒絕이 시정되어야 할 필요성을 의미한다. 초과수요현상으로 인하여 광고주, 대행사가 원하는 매체와 시간을 모두 수용할 수 없는 구조적 상황하에서 항상 발생할 수 있는 문제는 광고주와 대행사가 원하지 않는 매체와 시간을 끼워팔기의 형태로 강매하고 이에 불응할 경우 거래상의 불이익을 주거나 거래거절하는 것이며, 이는 公正去來法에 저촉될 가능성이 크다. KOBACO는 매체와 시간대에 관계없이 총광고시간을 모두 소화하기 위한 이유로 광고주와 대행사에 대하여 '媒體끼워팔기'(예컨대 KBS 2TV를 불교방송과 끼워팔기)나 '時間帶끼워팔기'(SA時級을 B 혹은 C時級과 끼워팔기)를 시도할 개연성이 크기 때문에 이러한 행위

는 공정거래법에 따라 마땅히 시정되어야 할 것이다.

광고주가 원하는 방송매체와 원하는 시간만을 판매하는 것과 동시에 KOBACO는 비록 가격규제가 폐지되기 이전이라도 매체별, 시간대별 광고요금을 초과수요나 과다공급이 해소되는 방향으로 조절해 나갈 필요가 있으며, 이는 價格規制의 廢止를 위한 準備段階로서 이해되어야 할 것이다.

### 5. KOBACO의 受託手數料와 民間代行業의 代行手數料

韓國放送廣告公社法 제15조는 모든 방송국이 KOBACO가 위탁하는 방송광고물만을 취급하도록 KOBACO의 獨占代行業을 인정하고 있으며, 제20조는 방송광고물의 受託手數料를 시행령에서 정하도록 규정하고 KOBACO의 定款으로써 광고대행사에 대한 代行手數料를 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 同法 시행령 제7조는 광고물을 방송한 방송국이 수탁수수료로서 광고료의 20/100에 해당하는 금액을 KOBACO에게 납부하도록 규정하고, KOBACO정관 제23조는 대행수수료를 TV의 경우 계열사 신탁분은 7%, 비계열사신탁분은 11%, 라디오의 경우 이를 각각 9%, 11%로 규정하고 있다(자세한 내용은 KOBACO와 광고대행사가 체결하는 放送廣告業務代行業契約書에 명시).

KOBACO의 수탁수수료 20%는, <表 9>

에서 보듯이 KOBACO설립 이전에는 방송사가 대행사에게 광고비의 10%(스팟광고) 내지 5~8%(프로그램광고)를 대행수수료로 지급하고 나머지를 방송사의 광고수익으로 가졌기 때문에 20%라는 수탁수수료는 다른 조건이 같은 한 방송사의 상대적인 손실을 초래하였다. 방송사의 입장에서는 KOBACO와 민간대행사의 二重的인 廣告代行業構造에 따른 유통마진이 20%인 셈이며, 이를 實質的인 代行手數料로서 인식할 수밖에 없는 것이다.

한편 KOBACO가 민간대행사에게 지급하는 대행수수료는 KOBACO설립 이후 여러차례 변화하였는데, <表 9>에서 보듯이 1986년 이후 系列/非系列 手數料差別制度를 도입한 이래 대행수수료는 단계적으로 조금씩 증가하였다. 대행수수료는 민간대행사의 賣出額이기 때문에 KOBACO의 대행수수료 정책은 민간대행사의 收益性에 직접적인 영향을 미치게 된다.

수탁수수료와 대행수수료는 廣告料金規制와는 또다른 형태의 價格規制로서, 수수료문제의 핵심은 광고주가 지불하는 광고비를 두고 방송사, KOBACO, 민간대행업체의 3者間 나눠먹기에 있다. 이 경우 특징적인 사실은 KOBACO가 9% 내지 13%를 차지함으로써(TV의 경우) 방송매체의 입장에서 國際水準(15%)보다 훨씬 높은 대행수수료(수탁수수료 20%)를 지불하며, 반대로 민간대행사의 입장에서는 국제수준보다 훨씬 낮은 대행수수료를 지급받는 결과를

〈表 9〉 放送廣告代行業의 市場構造와 KOBACO의 代 hands 數料政策의 主要變化

시행일	시장구조	대행수수료 체계	비 고
KOBACO 설립이전	3개 대행업체	· 스포츠광고 10% · 프로그램광고 5~8%	
1981. 2. 1	4개 대행업체	· TV 8%, <sup>1)</sup> R 8%	· KOBACO 설립
1986. 1. 1	기존 7社+신규 1社	· 전체 8社 계열 비계열 TV 5% 7% R 5% 8%	· 계열, 비계열 광고주 차별
1989. 1. 1	기존 8社+신규 4社	· 전체 12社 계열 비계열 TV 6% 9% R 8% 10%	· 전분야 1~3%p 상향조정
1990. 1. 1	기존 12社+ 신규 34社	· 전체 46社 계열 비계열 TV 6% 10% R 8% 10%	· TV계열/비계열 차별 1%p 확대
1994. 2 현재	108社	· 전체 108社 계열 비계열 TV 7% 11% R 9% 11%	· 1991년 1월 수수료 인상

註: 1) 1984. 1. 1~7. 1 기간중에는 TV 7%임.

資料: 李奎億·劉承旻, 『廣告의 産業組織과 規制』, 1992.

초래한 점이라고 본다.<sup>11)</sup>

따라서 민간대행사가 지급받는 수수료가 적정한가를 논의하기에 앞서, 방송광고의

11) 民間廣告會社에 대한 代 hands 數料의 國際的 價行은 일반적으로 15%라고 알려져 있다. KOBACO가 경제기획원에 제출한 자료에 따르면 세계 25개국의 放送廣告 手數料率은 10% 이하가 1개국, 10~15%가 20개국, 16~20%가 4개국으로 나타난다(한국방송광고공사, 1994, p. 24 참조). 그러나 대행수수료는 국가별로 상이하며 매체와 대행사의 관계에 따라 서로 差別化될 수 있다.

流通構造에서 KOBACO가 유통단계를 한 단계 복잡하게 하면서 9% 내지 13%의 純受託手數料를 징수하여야 하는 論理的 根據가 무엇인지를 검토할 필요가 있으며, 다음과 같은 이유로 KOBACO의 몫은 단순한 租稅에 불과하다고 판단된다.

첫째, KOBACO가 방송광고의 유통구조에서 자기의 몫인 수탁수수료에 상응하는 附加價値를 창출하고 있다고 볼 수 있는 근거를 발견할 수 없다. 둘째, KOBACO의

몫이 매체의 獨寡占力 濫用可能性을 방지하고 매체의 獨寡占利潤을 회수하는 역할의 代價라고 한다면, 여타의 모든 독과점 산업에 있어서도 KOBACO와 유사한 流通 規制機構를 설립하여 독과점에 대응하여야 할 것이므로, 이 또한 논리적 타당성이 없다. 셋째, 동일한 이치로서 KOBACO의 몫이 광고요금규제, 대행수수료규제, 할당·배정의 규제기능 등 規制役割에 대한 代價라면, 가격규제와 공급규제를 담당하는 모든 政府機關은 각 산업에서 KOBACO의 수탁수수료에 해당하는 '規制代價'를 징수하여야 할 것이므로, 이 또한 논리적 타당성이 없다.

결국 KOBACO의 몫은 放送廣告產業에 대한 단순한 '租稅'로서 KOBACO의 支出을 위해서만 정당화될 수 있겠으나, 支出을 위한 租稅徵收가 유독 방송광고산업에서만 발생하는 것은 다음과 같은 이유로 부적절한 제도이다. 첫째, 公益資金의 운용 등 KOBACO의 支出行爲의 妥當性을 분석하는 것은 비록 本 論文의 관심사항이 아니지만, 국민경제적으로 현재 KOBACO의 지출행위와 같은 투자가 반드시 필요하다면 이는 財政이 담당하여야 할 과제일 것이다. 둘째, KOBACO의 지출이 방송광고산업의 발전을 위하여 반드시 필요하다면 광고주·대행사·매체가 自律的으로 財源을 마련할 수도 있으며, 이것이 여의치 않다면 KOBACO를 대신하여 정부가 방송광고유통에서 일정부분을 조세로 징수할 수도 있으므로

조세징수 및 지출을 위하여 KOBACO와 같은 組織과 人力을 유지하는 것은 비효율적이다.

이상과 같은 이유로 KOBACO가 방송광고의 유통구조에서 9% 내지 13%의 純受託 手數料를 징수하는 것은 媒體와 民間代行業의 收益性만 악화시킬 뿐 특별한 필요성은 발견되지 않는 제도이므로 폐지하는 것이 타당하다. 이러한 결론은 그 자체로서 의미를 가지기 때문에, KOBACO의 광고요금규제, 시간배정기능 등과는 별개의 것으로 이해되어야 한다.

다음으로 민간대행사의 대행수수료 수준(현재 7% 내지 11%, 差別化 문제는 뒤에 언급)이 적정인가에 대해서는 논리적 판단 기준을 발견하기 힘든 문제이나, 국제관행이나 신문광고의 경우가 15% 수준인 점을 감안하고 광고산업의 開放化·國際化가 급속히 진전되고 있는 현실에 비추어 15% 內外水準에 收斂하는 것이 바람직하다고 판단된다. 외국광고시장에서 15%의 수수료를 지급받는 多國籍廣告會社와 競爭함에 있어서 현재의 대행수수료 수준은 아직도 해외 진출실적이 미약하여 內需爲主로 경영되고 있는 국내대행사에게 불리한 점으로 작용할 것이다. 이 경우 KOBACO 수탁수수료의 폐지는 다른 조건이 같은 한 廣告料金引上 壓力을 추가로 발생시키지 않으면서 민간대행사의 대행수수료를 인상하는 데 큰 도움이 될 것이다.

한편 “우리나라의 경우 TV광고 대행수

〈表 10〉 日本의 放送社別 代行手數料(對外發表資料)

(단위: %)

TV			R		
방 송 사	수 수 료		방 송 사	수 수 료	
	전과료	제작비		전과료	제작비
TBS	17	6	TBS	17	5~6
NTV	17	6	QR	17	6
후지TV	15	7	RF	15	10
TV아사히	15	5~6	FM도쿄	15	5~10
TV도쿄	15	10	LF	15	6~7

資料: 日本 Media Research Center, *Media Data Japan*, 1993. 9.

〈表 11〉 電波料/ 製作費 比率의 韓日比較

(단위: %)

	전 과 료	제 작 비
일 본	66(전과료 24, 스포 42)	34
한 국	35(전과료 11, 스포 24)	65

註: 일본은 TBS, NTV의 TV수입기준; 한국은 MBC TV의 판매기준.

資料: 일본의 경우 大藏省, 『有價證券報告書總覽』, 1991.

〈表 12〉 決算報告上 日本의 代行手數料: 1991년

(단위: 백만엔)

	TV	R	광고수입(A)	대행수수료(B)	B/A(%)
TBS	187,549	22,268	209,817	29,986	14.3
NTV	188,937	-	188,937	27,836	14.7

資料: 大藏省, 『有價證券報告書總覽』, 1991.

수료는 電波料와 製作費를 합한 광고비총액의 11%(비계열의 경우)를 지급하는 데 비하여, 외국에서는 전과료는 15%, 제작비는 5~10%를 구분하여 지급하고 있으며 전과료/제작비 비율이 낮아 廣告費總額 對比

實際支給比率은 우리나라의 경우보다 오히려 낮다”는 주장이 일부에서 제기된 바 있으나 이는 다음과 같은 이유로 부정확하다.

현재 일본을 제외하고는 전과료와 제작비를 구분하여 수수료를 차등지급하는 국가는 없으며, 미국 등 대부분의 국가에서는 관례로서 15% 내외의 수준이 지켜지고 있다.<sup>12)</sup> 따라서 일본의 경우만이 우리나라와 직접비

12) 미국의 경우 1960년대말 CBS의 주도로 기존의 전과료·제작비 구분을 單一料金으로 변경하였다.



교가 가능한데, 일본은 공식적인 대행수수료가 <表 10>에서와 같이 방송사별로 差別化되어 있으며, 실제 대행사에게 지급하는 수수료는 공식수수료와는 달리 매체와 대행사의 相對的 交渉力에 의하여 결정되므로 市場機能이 작용하고 있다고 평가된다. 전파료와 제작비의 구성비율 또한 <表 11>에서 보듯이 일본과 우리나라는 상당한 격차를 보이고 있으며 일본의 경우가 전파료/제작비 비율이 오히려 ‘높게’ 나타난다. 결국 일본의 경우 대행사에 대한 평균적인 수수료수준을 방송사의 결산서류로써 파악할 때 <表 12>에서와 같이 국제관례와 일치하는 15% 수준으로 나타나므로 위의 주장은 타당하지 못하다.

이상의 논의를 종합할 때 우리나라의 수수료수준이 상대적으로 낮다는 사실은 분명하다. 민간대행사의 대행수수료는 현재와 같이 KOBACO의 規制를 통하여 결정되기 보다는 慣行으로 정착되는 것이 바람직할 것이나, 현실적으로 광고대행사는 매체나 대규모광고주에 비하여 交渉力이 약하기 때문에 당분간 대행수수료에 대한 政府規制는 지속될 필요가 있다고 판단된다. 다만 관행이든 규제이든 민간대행사의 대행수수료 결정에 있어서 시장기능이 도입되기 위해서는 小幅의 範圍內에서나마 각 거래관계의 특성이 반영될 수 있도록 허용하는 장치가 필요할 것이다.

## 6. 系列과 非系列의 手數料 差別化 是非

系列과 非系列의 手數料差別規制의 문제를 논의하기 위해서는 우선 재벌과 관련된 우리나라 광고산업의 시장구조를 살펴볼 필요가 있다. 大規模企業集團, 즉 財閥이 경제의 핵심적인 위치를 차지하는 우리 경제의 구조적 특징은 광고산업의 경우에도 그대로 적용되어 국내의 우수한 廣告代行業는 대부분 대기업집단소속 系列會社로서 大規模廣告主인 그룹내 여타 계열회사들의 廣告需要를 獨占하고 있다. 이에 따라 광고산업의 중요한 市場構造的 特性은 ‘市場의 內部化’가 높은 수준에서 유지됨으로써, 각 기업집단은 광고의 內部去來를 통하여 系列廣告會社(소위 in-house agency)의 기본적인 수요를 확보하고, 총광고량 중 내부화되지 못한 시장에서 계열광고회사와 비계열(독립)광고회사(independent agency)가 경쟁을 전개한다는 점이다.

1994년 1월 20일 현재 등록된 100개 방송광고대행사 중 계열광고회사는 31個社이며 비계열광고회사는 69個社로서 數的으로는 계열광고회사가 적으나, 계열광고회사는 대부분 그룹내의 대규모광고주를 전량 확보하고 있기 때문에 廣告費占有比重은 훨씬 높은 것으로 나타난다. 1993년의 경우 취급실적이 있는 109개 대행사의 방송광고취급금 1조원 중에서 78.0%를 28개 계열광고회사가 차지하였고, 비계열광고회사 81개사는

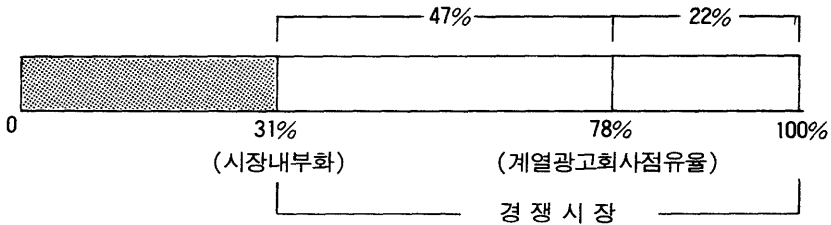
22.0%만을 차지하였다. 그러나 内部화된 市場(계열광고주 전체)과 그렇지 않은 '競爭市場'(비계열광고주 전체)의 상대적 규모는 1993년 방송광고의 경우 31% 對 69%의 비율을 나타내고 있다.

즉 [圖 2]에서와 같이 방송광고시장 전체를 100으로 볼 때 31만크의 계열광고주물량은 계열광고회사에 의하여 독점(내부화)되지만, 나머지 69만크의 시장(내부화되지 않은 진정한 競爭市場)에서 계열광고회사와 비계열광고회사가 경쟁한 결과 47:22의 市場占有率을 각각 차지한 것이다. <表 13>은

1993년 8대 광고대행사의 광고취급고를 나타내고 있는데, 계열광고주에 대한 의존도는 대행사별로 상당한 폭의 차이를 나타내고 있으나 평균적으로 매우 높은 수준이다.

이러한 시장구조적 특징은 외국에서는 찾아보기 힘든 현상으로서 고도성장과 재벌위주의 성장전략에 따른 재벌의 급속한 業種多邊化가 광고산업에 대한 垂直的 企業結合으로 나타난 결과이며, 과거 광고대행업에 대한 進入規制가 광고산업에 일찍부터 진출한 계열광고회사에게 유리하게 작용하였던 측면도 작용하였다고 본다.

[圖 2] 放送廣告의 市場構造 : 1993년



<表 13> 8大 廣告代行業 取扱高 現況 : 1993년

(단위 : 백만원)				
대행사	소속기업집단	총취급고(A)	계열광고주(B)	내부거래의존도 (B/A, %)
제일기획	삼 성	227,069	116,592	51.3
엘지애드	럭키금성	154,676	85,508	55.3
대홍기획	롯데	136,694	71,188	52.1
코래드	해 태	118,857	33,525	28.2
금강기획	현대	93,409	71,095	76.1
동방기획	태 평 양	83,071	28,656	34.5
오리콤	두 산	81,055	18,219	22.5
삼희기획	한 화	75,400	11,503	15.3
계		970,231	436,285	44.9

資料 : 鄭均和, 「廣告産業開放에 따른 産業構造改善方案」, 1994.

이러한 시장구조를 매우 부정적으로 인식하고 系列廣告會社에 의한 廣告產業支配를 비판하는 견해도 있으나, 여타 대부분의 업종과 비교할 때 기업집단의 內部去來 자체를 문제삼아 이를 부정할 수는 없으며, 다만 내부거래를 이용하여 不公正去來行爲나 競爭制限行爲를 한다면 그러한 행위는 공정거래법에 따라 규제되어야 한다는 것이 筆者의 視角이다.<sup>13)</sup> 일부에서는 世界廣告協會(IAA)가 정한 광고대행사의 자격요건 중 “特定企業이나 媒體에 소속되지 않아야 한다”는 규정이 우리의 경우에도 그대로 적용되어야 한다는 주장을 제기하고 있으나, 이를 우리 현실에 적용하기에는 무리가 있다. 다만 매체의 계열회사인 광고대행사는 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있으므로 규제도 입이 바람직하다고 판단한다.<sup>14)</sup>

이상과 같은 市場構造에 상응하는 政府規制의 차원에서는 계열광고회사와 비계열광고회사를 차별취급하는(의도적으로 혹은 결과적으로) 규제가 KOBACO에 의하여

13) 물론 筆者의 이러한 시각에 대해서는 반대의견이 존재한다. 어쨌든 “재벌의 계열광고회사에 의한 廣告產業支配가 어떻게 평가되어야 하는가?”라는 의문은 비단 광고산업에만 국한된 주제이기보다는 “우리 경제의 재벌구조와 특히 재벌의 業種多邊化를 어떻게 평가할 것인가?”라는 차원에서 해답을 찾아야 할 것이다. 이는 本 論文에서 취급할 사항이 아니지만, 筆者는 ‘産業組織의 有效競爭 擴散’으로써 재벌의 업종다변화가 견제될 때 최선의 결과를 얻을 수 있다고 판단한다.

14) 현시점에서 媒體의 系列社라고 볼 수 있는 광고대행사는 MBC에드컴 1개사뿐이다.

이루어지고 있는데, 이는 <表 14>에서와 같이 代行手數料 差別規制(의도적 규제)와 支給保證條件의 差異點(결과적 규제)을 들 수 있다.

우선 代行手數料의 差別(commission split)에 대하여 KOBACO는 계열광고회사와 비계열광고회사의 公正한 競爭을 유도하기 위한 장치라고 주장하고 있으며, 독립광고회사연합회 등은 계열광고주에 대한 수수료를 더욱 인하하든지 아예 폐지할 것을 주장하기도 하는데, 代行手數料 差別에 대한 贊反論理는 다음과 같은 논리적 배경을 갖는 것으로 이해된다.

우선 差別을 贊成하는 입장에서는 계열광고주의 유치란 100% 자동적으로 보장되는 것이므로 이는 비계열광고주 유치에 비하여 소위 「presentation cost」 등 費用이 소요되지 않기 때문에, 이러한 廣告主誘致費用의 差異가 수수료 차별에 반영되어야 하고, 계열광고회사와 비계열광고회사는 지급보증방법 등의 차이로 인하여 金融費用의 差異가 존재하므로 이 또한 수수료 차별에 반영되어야 하며, 미국, 일본 등에서는 대행 수수료를 받지 않는 「in-house agency」만이 존재한다는 등, 요컨대 수수료 차별이 비계열광고회사의 존립기반을 어느 정도 확립해 주고 이를 바탕으로 비계열광고회사들이 성장할 때 廣告代行業의 건전한 발전이 보장되고 현재의 系列代行構造가 개선될 수 있다고 한다.

한편 差別을 反對하는 입장에서는 동일한

〈表 14〉 KOBACO에 의한 系列・非系列의 差別

	계열・비계열의 차별내용	비 고
계열・비계열 광고주의 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「독점규제및공정거래에관한법률」 및 同法施行令에 따름.</li> <li>· 이 밖에 경제기획원, 은행감독원, 기업 혹은 기업 집단의 발표자료 참고</li> </ul>	· 방송광고업무대행계약서 제7조
대행수수료 (表 9 참조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비계열광고주 : 11%</li> <li>· 계열광고주 : TV 7%, R 9%</li> </ul>	· KOBACO정관 제23조, 방송광고업무대행계약서 제5조
지급보증	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신용평가회사의 기업어음신용평가등급이 B+이상인 상장기업 또는 이에 준하는 기업의 연대보증서(계열)</li> <li>· 재무부가 인가한 금융기관의 연대보증서(비계열); 이 경우 기본지급보증은 최근 3개월을 기준으로 한 월평균거래액의 150%에 해당하는 금액으로 하며 최저지급보증액은 1억원으로 함(비계열).</li> <li>· 대행사가 당좌수표 또는 은행도어음으로 광고료를 납부시 기본지급보증과 별도로 상장기업의 연대보증(계열)이나 금융기관의 연대보증(비계열)을 추가하여야 함.</li> </ul>	· 광고대행사의 방송광고대행에 관한 규칙 제5조, 방송광고업무대행계약서 제4조

서비스에 대한 代價가 계열・비계열의 구분 때문에 다를 수는 없으며, 시장이 개방되어 外國廣告代行業는 非系列手數料를 받는데 국내광고대행사가 계열광고주라는 이유로 외국광고대행사보다 낮은 수수료를 받는다는 것은 국내기업의 경쟁여건을 불리하게 만드는 不合理한 規制라는 점 등을 지적하면서 수수료차별의 폐지를 주장한다.

이상의 贊反論理를 상호 비교할 때 수수료를 차등지급하는 KOBACO의 규제정책은 비계열광고주만을 취급하는 獨立廣告會社에게 상대적으로 유리한 정책인 것은 분명하지만, 이를 정당화할 수 있는 經濟的

合理性은 취약한 것으로 평가된다. 우선 產業政策의 관점에서 수수료차별화규제는 대부분이 영세한 규모인 독립광고회사를 보호하는 시책일 뿐이며 광고대행업의 경쟁력강화에 도움이 된다고 보기는 어렵다. 한편 競爭政策의 관점에서 볼 때 대부분의 內部去來에 있어서 우려되는 것은 市場價格에 비하여 지나치게 낮거나 높은 移轉價格(transfer price)이 前方 혹은 後方市場의 경쟁을 왜곡하는 경우인데, 광고의 경우 정부(KOBACO)가 오히려 規制를 통하여 價格을 差別하는 특이한 형태를 취하고 있다. 이러한 관점에서 본다면 현행 手數料差別化

는 그 자체가 내부거래와 관련된 公正去來法의 精神과 상반되는 것으로 평가된다.

그러나 더욱 중요하고도 정확한 관측은 현행 계열·비계열 手數料 差異가 廣告費의 差異를 의미하는 것은 아니기 때문에 광고주(계열이든 비계열이든)의 입장에서는 이러한 수수료차별이 無意味하며, 결국 事後의으로 의미있는 사실은 KOBACO가 수탁 수수료 20% 중 계열광고주라는 이유로 민간광고회사에 대한 대행수료를 적게 지급하고 KOBACO의 몫인 純受託手數料를 증가시킨다는 사실인데, 이는 결코 合理化될 수 없는 대목이다.

이와 같이 볼 때 手數料差別政策은 폐지되는 것이 바람직한 것으로 판단되며, 차별의 근거로서 주장되는 廣告誘致費用의 差異는 規制로써 해결할 성질의 문제는 아니라고 이해된다. 수수료차별을 더욱 확대한다면 재벌의 系列代行構造를 억제하는 데 도움이 될 수는 있겠으나 우리나라 광고산업의 競爭力強化라는 목표에 비추어 볼 때 계열대행구조를 시정하는 것이 과연 시급하고도 적절한 과제인가에 대해서는 의문이 제기된다.

다만 <表 14>에 나타난 KOBACO의 支給保證規制는 系列社의 連帶保證이 용이한 계열광고회사와 金融機關의 連帶保證을 위하여 擔保를 필요로 하는 비계열광고회사 사이에 상당한 금융비용의 차이를 발생시키므로 KOBACO는 양자가 동일한 조건에서 경쟁할 수 있도록 필요한 최소한의 지급보

증조건을 金融機關의 支給保證으로 單一化하는 것이 바람직하고 판단된다. 현재 공정거래법에 의하여 系列社간 相互支給(債務)保證이 규제되고 있으므로 광고의 경우에도 계열기업의 連帶保證條項을 삭제하는 것이 바람직할 것이다. 또한 대행사가 제출하여야 할 支給保證의 範圍를 下向調整하는 방안을 모색할 필요성이 있다.

계열·비계열의 차별과 관련하여 또다른 중요한 문제는 系列과 非系列을 區分하는 基準에 관한 것으로서, <表 14>에는 이러한 구분이 공정거래법에 따른다고 명시되어 있으나, 공정거래법에 따라 계열회사를 지정하는 기준을 실제 적용함에 있어서는 많은 어려움이 있다. 공정거래법에 근거한 「大規模企業集團 系列會社 審査要領」(1994년 개정)은 系列會社의 判斷基準으로서 持分率關係와 事實上 支配關係라는 두가지 측면을 파악하고 있는데, 현실적으로 계열회사 여부가 불분명한 사례가 많이 발견된다. 향후 기업간 出資關係, 支配關係, 支給保證關係, 賣出關係 등이 복잡해지면서 계열회사 지정의 어려움은 더욱 심화될 것인데, 廣告代行社와 廣告主의 關係에 있어서도 系列會社 與否를 둘러싸고 논쟁이 예상된다. 대행수수료 차별제도가 향후 계열회사 여부를 둘러싼 논쟁과 결합된다면 정부로서는 상당히 어려운 문제에 봉착하게 될 것이므로, 이러한 점에서 볼 때에도 차별제도의 폐지가 정책의 불확실성을 제거하는 바람직한 방안이다.

현재의 시장구조는 계열광고주의 수요(圖 2의 31%시장)는 모두 계열광고회사에 의하여 독점화되는 양상을 나타내고 있으나, 광고대행사의 경쟁력격차가 존재함에도 불구하고 모든 기업집단이 그룹내의 계열광고회사만을 계속 고집한다면 비효율적인 광고회사를 가진 기업집단은 그만큼의 비효율성을 감수하는 셈이다. 따라서 장기적으로 볼 때 계열사광고의 獨占構造는 어느 정도 이완되고 비효율적인 계열광고회사는 도태될 가능성도 있다. 또한 기업집단의 진화과정에서 그룹분할 등이 일어난다면 광고주-대행사 사이의 系列關係가 변화하고 기존의 排他的 去來關係에도 큰 변화가 초래될 가능성이 있다. 이러한 미래의 상황변화 또한 수수료차별을 부정하는 힘으로 작용한다.

## 7. 廣告市場의 競爭制限行爲와 不公正去來行爲

방송광고의 경우 <表 4>에서 보듯이 KOBACO가 독점대행권과 함께 모든 규제기능을 유지하는 한 KOBACO만이 市場力을 갖게 되어 競爭制限行爲나 不公正去來行爲 또한 KOBACO에 의하여 이루어질 것이다. 실제로 1988년에 공정거래위원회는 KOBACO의 불공정거래행위에 대하여 是正勸告와 是正命令을 각각 의결한 바 있는데,<sup>15)</sup> 순환불방, 끼워팔기, 보상광고, 대행

15) 공정거래위원회 시정명령 88-77, 1988년 9월 7일 및 시정권고 88-31, 1988년 9월 19일.

사자적인정제도, 수수료미지급, 계약기간제한, 타계열사대행불인정 등이 과거 競爭政策 次元에서 문제시되었다.

중요한 점은 방송법상의 시간규제와 KOBACO의 각종 규제가 사라지지 않는 한, KOBACO가 불공정거래행위를 자행할 가능성은 상존하므로 KOBACO의 규제 자체를 競爭制限的 政府規制로서 인식하는 시각이 필요하다는 점이다. KOBACO의 경쟁제한적 규제가 철폐되지 않는 상태에서 공정거래법이 폐해만을 규제하는 것은 임시방편일 뿐인데, 실제로 1988년의 시정조치 이후에도 KOBACO에 의한 경쟁제한행위는 근절되지 않은 것으로 판단된다.

이러한 관점에서 볼 때 앞서 논의한 방송광고에 대한 각종 규제의 변경 여부는 公報處의 정책관심사항인 동시에 公正去來委員會와 같은 競爭政策當局의 관심사항이기도 하며 최근과 같은 규제완화추진시기에는 規制緩和當局의 관심사항이기도 하므로 政策機構의 이슈를 야기한다.

1993년부터 공정거래위원회가 방송사를 市場支配的事業者로 지정한 조치는(TV의 경우 KBS, MBC, SBS; 라디오의 경우 KBS, MBC, CBS) 경쟁정책차원에서 轉機를 마련한 것으로 보이지만, KOBACO에 의한 각종 규제가 지속되는 한, 매체를 시장지배적사업자로 지정하고 이들의 濫用行爲를 규제하는 것은 무의미할 것이다. 공공사업자를 시장지배적사업자로 지정함에 따라 KOBACO도 1993년 7월 시장지배적

사업자로 지정되었으나, 정부규제를 대행하는 규제기구의 행위는 일종의 國家行爲로 인식되는 경향 때문에 KOBACO의 규제 자체를 獨占力의 濫用行爲로 보고 이를 공정거래법으로 시정하기에는 현실적 한계가 있을 수밖에 없다. 최근 공정거래위원회가 KOBACO의 시장지배적지위 남용행위로서 수수료차별, 복수대행 등을 事件化하고 있는 것은 경쟁정책당국이 KOBACO의 규제에 대하여 어느 범위까지 시정할 수 있는가라는 관점에서 주목되고 있다.<sup>16)</sup>

한편 신문광고의 경우에는 그동안 경쟁적 시장구조에도 불구하고 정보부족과 매체의 우월적 지위 남용에 따른 弊害와 談合行爲가 지속되어 왔으나 극히 최근에 와서 경쟁정책의 대응이 이루어지고 있다. 공정거래위원회는 1993년 신문사들의 경쟁제한행위에 대하여 2件的 시정명령을 의결한 바 있는데,<sup>17)</sup> 이들은 주로 「일간신문광고대행에 관한 규칙」에 따른 신문광고대행사의 자격제한, 수수료미지급 혹은 차등지급 등의 競爭制限行爲와 購讀料談合引上을 시정하기

위한 것이었다.<sup>18)</sup> 그러나 신문광고를 둘러싼 신문사들의 경쟁제한행위나 불공정거래행위는 이 밖에도 매우 다양한 형태로 전개되어 왔다고 판단되므로 實態調査와 競爭法適用이 더욱 확대되어야 할 것이다. 예컨대 비록 公表用에 불과한 것이나 面別廣告單價表가 小그룹별로 동일하게 책정된 것 자체가 담합행위이므로 이러한 점부터 엄격히 시정되어야 할 것이다.

요컨대, 방송광고와 신문광고는 모두 경쟁정책 차원에서 향후 엄격한 법적용이 필요한 市場인데, 특히 방송광고의 경우에는 競爭制限的 規制의 緩和가 경쟁법 적용보다 우선적으로 추진되어야 할 과제이다.

## 8. 其他 爭點事項 : 廣告效果情報, 複數代行, 政府廣告, 事前審議

### 가. 廣告效果情報의 不在

광고산업에서 시장기능이 원활하게 작용하기 위하여 가장 중요한 전제조건은 신뢰할 만한 廣告效果情報을 광고주, 대행사, 매체가 共有하는 것이다. 광고요금의 수준과 요금체계의 결정, 광고시간의 배정 등이 어느 정도 완벽한 광고효과정보를 바탕으로 이루어진다면 그 양상은 현재와 큰 격차를 보일 것으로 판단된다. 특히 각종 규제가 폐지 혹은 완화되어 광고산업에서 競爭原理가 작용하기 시작하면, 正確한 廣告效果情報을 供給하는 것은 매우 중요한 과제이며,

16) 公正去來委員會 審査報告書, 「한국방송광고공사의 시장지배적지위 남용행위에 대한 件」(사건번호 9404 독점 241, 議案審號 94-185, 1994. 8. 11) 참조.

17) 「한국신문협회 광고협회의 경쟁제한행위에 대한 件」, 93-307, 1993. 12. 31 및 「12개 일간신문사의 부당한 공동행위에 대한 件」, 93-308, 1993. 12. 31.

18) 구독료담합인상에 대한 시정명령은 1994년 4월부터 시정명령을 받은 신문사 중 1개사(서울신문)만이 구독료를 7,000에서 6,000원으로 인하하는 것으로 귀결되었다.

정보공급이 제대로 이루어지지 못하면 新聞廣告에서 보듯이 規制緩和는 失敗할 가능성이 크다.

광고효과정보는 ABC, 視聽率調査 등 기본적인 조사를 바탕으로 廣告效率를 객관적으로 집계하는 방법과 장치를 통하여 生成되는 것으로서, 앞서 인용한 <表 7>, <表 8> 등은 아직도 客觀性의 측면에서 의심의 여지가 있지만 광고효과정보의 좋은 事例라고 볼 수 있다. 선진국의 경우 廣告産業의 市場機能은 이러한 정보에 의하여 활성화되고 있다고 볼 수 있는데, <表 15>는 日本에서 발행부수, 광고료, CPM이 결합되어 시장기능이 작용하고 있음을 나타내는 사례이다.

ABC, 시청률조사 등 기본적으로 필요한 조사를 정착시켜 나가는 단계에서 중요한 과제는 財源確保와 權限賦與가 제대로 이루어지는 것인데, 광고주와 광고대행사가 수요자로서 스스로의 필요성에 따라 재원을 확보하고 가능하다면 매체까지 참여시키는 것이 바람직할 것이나, 이러한 조사에 대하여 거부반응을 나타내는 현실하에서는(특히 媒體의 경우) 일종의 市場失敗가 존재하

므로, 初期段階에서는 政府가 이를 적극적으로 뒷받침하는 것이 바람직하다. 그동안 ABC, 시청률조사 등의 본격적인 도입이 부진했던 점으로 판단할 때 정부가 限時的으로 財政支援를 담당하고 調査를 조속히 추진하는 것이 필요하다.

#### 나. 複數代行的 規制

방송광고의 독점대행권을 가진 KOBA CO는 광고주가 스스로의 필요성에 따라 여러 광고대행사와 계약을 체결하는 것을 제한하고 있다(複數代行的 規制). KOBA CO가 민간대행사와 체결하는 放送廣告業務代行業契約書 제8조(대행인정 및 제외) 2항 2호에 따르면 “乙(민간대행사)이 광고주와 품목대행계약을 체결한 경우, 2개이상의 광고회사가 해당광고주와 이미 품목대행계약을 체결하였을 때”에는 대행을 중지하거나 인정하지 아니할 수 있다고 규정함으로써 광고주가 3社 이상의 광고대행사와 거래하는 것을 사실상 금지하고 있다. KOBA CO에 의한 복수대행의 규제는 앞서 <表 1>에서 보았듯이 DEC에서 미국측이 이미 문제를 제기한 바 있다.

<表 15> 日本新聞의 發行部數, 廣告料, CPM의 例示

신문명	부수(천부)	1단광고료(천엔)	CPM	지수
요미우리	9,725	4,414	454	100
아사히	8,108	4,144	511	113
마이니치	4,159	3,626	872	171
닛케이	2,852	2,553	895	191

資料 : 『電通廣告年鑑 '90』, [한국광고단체연합회, 『'93 廣告産業發展對策報告書』에서 재인용]



KOBACO가 광고주별로 3개 이상의 광고대행사와 거래하지 못하도록 규제하는 것은 KOBACO의 代理社管理上의 便宜를 보장할 수는 있겠으나, 광고주와 대행사의 관점에서는 去來의 自由를 부당하게 구속하는 것이며 廣告產業의 市場機能을 제약하는 규제이다.<sup>19)</sup> 대규모광고주는 대부분 多生産物企業으로서 다변화되어 있고 각 사업부서별로 특성에 적합한 광고대행사를 선택할 誘因이 있으며, 광고대행사로서는 이미 다른 대행사와 거래하고 있는 광고주에 대해서도 기업광고의 일부만을 요구하는 방식의 경쟁을 시도할 유인이 있다.

광고산업 전체로서는 이러한 유인이 시장경쟁을 활성화할 것이므로 이를 제한하는 복수대행규제는 결국 시장기능을 제약한다. 또한 논리적으로 볼 때 비록 계열광고주들이 비계열대행사에게 광고의 部分的인 代행을 맡기고 싶더라도 KOBACO의 복수대행규제로 인하여 이를 실행하지 못할 가능성이 있기 때문에, 이러한 규제는 앞서 지적한 系列과 非系列의 市場分離를 더욱 고착시키는 문제점을 갖고 있다. 따라서 모든 광고주는 원하는 수의 광고대행사와 去來할 自由가 보장되어야 하며 KOBACO의 복수대행규제는 폐지되어야 마땅하다.

#### 다. 政府廣告의 獨占代行

현재 政府機關(입법·사법 제외) 또는 國營企業體의 모든 유료광고는 「정부광고시행에 관한 건」(국무총리훈령) 및 「정부광고업무시행지침」(공보처지침)에 근거하여 공보처장관의 위임을 받은 韓國言論會館(KPC)이 獨占代行하고 있다. KPC는 정부광고를 대행한 후 총광고비의 10%를 代 hands 料로 징수하는데, 1992년의 경우 총광고비 681억원을 취급하여 대행수수료 62억원을 벌어들였으며 이는 KPC예산의 상당부분을 점유하고 있다.

KPC가 정부광고를 독점하는 이유에 대해서는 정부예산절감, 광고효율성 제고, 각 부처의 광고전문인력 부족 등이 제시되고 있으나, 이 모든 이유들은 經濟的 合理性을 갖지 못하고, KPC의 정부광고독점문제는 政府調達の 競爭入札原則에도 어긋나며, 결국 앞서 언급한 KOBACO의 지출을 위한 조세징수(수탁수수료)와 유사한 성격의 이슈로 이해된다. KPC의 독점대행은 民間代 行社가 참여하는 政府廣告의 競爭入札에 비하여 특별히 예산절감효과가 클 이유가 없으며, 광고효율성의 측면에서도 독점대행은 경쟁입찰에 비하여 오히려 불리한 것이다. KPC가 경쟁입찰체제하에서도 민간대행사에 못지 않게 정부광고를 효율적으로 대행할 가능성은 희박하며, KPC가 민간대행사와 경쟁하기 위하여 광고대행사로 변신하는 것 또한 KPC의 설립취지와 거리가 먼 사

19) 複數代行的 規制 또한 수수료차별과 함께 최근 공정거래위원회에 의하여 KOBACO의 시장지배적지위 남용행위로서 사건화되었다. 本章 7節 및 脚註16 참조.

항이다.

1972년 이후 정부광고의 독점대행권은 한국홍보협회, KOBACO, 한국국제문화협회, 한국언론회관 등으로 계속 이관되어 온 것 자체가 지출을 위한 조세징수의 성격을 증명하고 있다. KPC의 대행수수료 수입이 언론계발전을 위하여 환원되고 있다는 논리는 정부가 어떠한 이유로 언론계발전을 위하여 민간대행사의 이익에 반하여 정부광고의 독점대행을 허용하여야 하는지가 불분명하다.

이상과 같이 볼 때 KPC의 정부광고독점대행을 폐지하고 정부광고는 민간대행사에 제도 허용될 수 있도록 각 부처가 競爭入札方式을 선택하여야 한다. 각 정부부처는 나름대로 광고비지출에 있어서 예산을 최대한 절감하면서 광고효과를 극대화시키는 방안을 강구하여야 하며, 만약 비효율적인 집행이 이루어진다면 이는 감사원의 監査對象이 되어야 한다. 이 경우 경쟁입찰방식이 반드시 예산절감에 유리하게 작용하지 않을 가능성이 있다고 하더라도(대량구매의 할인 등으로 인하여) 이러한 이유 때문에 민간대행사가 정부광고에서 원천적으로 배제되어서는 곤란할 것이다.

이미 UR/정부조달협정의 양허내용에 따르면 1997년부터 정부광고도 그 적용을

받게 되므로 제도개선이 불가피하다. 중소기업대행사들에 대한 지원정책이 마땅하지 않은 현실을 감안할 때 정부는 오히려 중소기업대행사를 보호하기 위한 産業政策的 手段으로 정부광고수요를 사용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있으며, 이러한 방안이 채택된다면 경쟁입찰은 제한될 수밖에 없을 것이다. 정부광고독점대행의 폐지 이후 KPC가 필요한 재원의 확보는 KPC會員인 신문협회, 방송협회, 신문편집인협회, 기자협회 등이 부담하는 것이 마땅하다.

최근 行政刷新委員會는 정부광고의 운영제도 개선에 대하여 검토하였으나 공보처 등의 반발로 同委員會는 아무런 결론에 이르지 못한 것으로 알려지고 있다.<sup>20)</sup> 이러한 사실 하나만 두고 보더라도 광고산업을 둘러싼 規制緩和가 현실로 나타나기에는 많은 어려움이 있음을 알 수 있다.

#### 라. 廣告物의 事前審議制度

廣告物에 대한 審議制度는 本論文의 주제인 광고산업의 경제적 측면과 직접적인 관련성은 없으며 이미 지적한 대로 광고의 내용에 관한 규제이지만, 현재 事前審議制度에 대하여 광고주, 대행사의 불만이 크고 <表 1>에서 보듯이 미국측이 DEC회의에서 제기한 사항인 만큼 간략히 분석하기로 한다.

우리나라의 방송광고심의제도는 1970년대에 사전심의가 정착된 것으로 평가되는 데, <表 16>에서 보듯이 1987년 이후 매우

20) 행정쇄신위원회에 접수된 국민제안, 「정부광고운영제도개선」(코드번호 002-3-349, 001-3-5321) 및 행정쇄신실무위원회 안전 제 158호(1994. 1. 19) 등을 참조.

〈表 16〉 우리나라 放送審議制度的 變化

시 기	규제기관	근거법규	규제형태	규제기관성격	비 고
1980년대	방송심의위원회	언론기본법	사후심의	국가기구	정부규제
	KOBACO	공사법·정관	사전심의	특수법인	강제적 자율규제
1987년 ~현재	방송위원회 (광고심의위)	방송법	사전심의 (사전검열)	국가기구	정부규제 (행정처분)

資料 : 趙炳亮, 「韓國放送廣告規制의 法制論的 性格에 관한 研究」, 1993.

강력한 事前檢閱規制가 도입되었다. 방송위원회에 의한 강력한 사전심의는 어디까지나 사회적 규제이면서도 경제적 측면에서도 광고주(기업)와 대행사의 활동에 지나친 제약을 가하고 있으며, 방송법 이외의 관련법들에 의한 사후규제가 동시에 적용되는 二重規制이다.

新聞·雜誌廣告의 경우에는 광고주, 대행사가 인쇄매체의 자율강령에 따라 광고를 게재하면 사후적으로 관련법규(공정거래법, 업종별 규제법령 등)의 위반시 행정조치를 받게 되며 이에 불복시 사법부에 제소할 수 있다. 그러나 放送廣告의 경우에는 放送委員會가 사전에 방송여부를 판정하는 행정처분을 내리고 이에 불복시 제소할 수 있으며, 일단 방송위원회를 통과한 광고물의 경우에 방송후 관련법규에 따라 사후적으로 다시 규제받고 있으므로, 이러한 절차를 준수함에 따른 낭비가 큰 것으로 판단된다.

특히 완성된 광고물을 심의하는 현행 제도가 사업자단체에 속한 경쟁자들에게 광고 전략을 노출하기 때문에 미국은 완성된 광고물 대신 원고나 스토리보드를 사용할 수

있도록 審議節次簡素化를 요구하고 있는데, 이는 사전심의제도를 유지하더라도 충분히 타당성이 있는 개선방안이라고 판단된다.

이상의 논의를 종합할 때 방송광고의 경우에만 엄격한 사전심의제도를 유지하는 것은 바람직하지 못하기 때문에 인쇄매체의 경우와 마찬가지로 事後審議制度로 대체하여 二重規制의 弊害를 是正하고, 사전심의 제도를 유지하는 과도기내에도 완성된 광고물 대신 代替物을 허용함으로써 기업의 競爭戰略의 秘密을 보장할 필요가 있다.

### Ⅲ. 結 論

Ⅱ章에서 筆者는 廣告產業의 주된 쟁점이 되어 온 다양한 規制에 대하여 이를 8개의 節로 나누어 經濟的 合理性에 기초한 분석을 시도하였고, 政策對應方案을 제시하였다. Ⅱ章의 분석대상이 된 쟁점들은 相互 聯關性이 크지만 각각의 쟁점에 대하여 利害當事者들의 構成부터 상이한 경우가 많고

이들의 주장은 침예하게 대립되기 때문에 별도의 분석과 대안을 제시하는 전개방식을 채택하였다. 이미 Ⅱ章의 各節에서 모든 결론이 제시되었기 때문에 여기에서는 政策課題의 優先順位, 規制改善의 推進機構, 規制改善에 따른 KOBACO의 位相變化에 대해서만 간략히 언급하기로 한다.

### 1. 政策課題의 優先順位 檢討

정책과제의 時間的 優先順位에 대하여 Ⅱ章의 분석이 시사하는 바는 대부분의 규제에 있어서 당장 規制의 廢止 혹은 改善이 시급하다는 것이다. 따라서 본 논문이 검토한 대부분의 규제는 다음과 같이 早速한 時日內에 개선이 필요한 것으로 분류될 수 있으며, 다만 KOBACO 獨占代行權의 完全廢止, 廣告料金の 完全自律化, 時間規制의 追加的 緩和 등은 規制改善의 完結課題로서 이해될 수 있을 것이다. 그러나 이 兩者間의 시간간격이 너무 길어서는 곤란할 것이며 향후 2년 내외의 기간 동안 모든 規制緩和가 이루어지는 것이 바람직하다.

#### 가. 早速한 時日內에 改善이 必要한 政策課題

① ABC, 視聽率調査 등 광고효과정보의 생산·공급체계를 조기에 정착시키기 위하여 초기단계에는 政府의 支援를 확대하여야 한다.

② 放送廣告時間規制를 현행 8/100에서

1~2퍼센트포인트씩 상향조정하여 공급애로를 해소하되 궁극적으로 時間規制의 上限線을 설정하기 위해서는 社會的 共感帶를 형성해 나갈 필요가 있다.

③ 토막廣告 등의 시간·횟수규제를 단순화하고 중간광고를 허용함으로써 廣告時間供給의 硬直的 要素를 다소나마 제거하고, CATV, 위성방송 등 기존의 공중파방송광고의 代替物을 계획대로 확충하여야 한다.

④ 장기적으로는 廣告料金規制를 폐지하는 것이 타당하지만 광고시간공급규제의 완화, 신규매체의 도입이 어느 정도 이루어지고 시장정보가 이용가능하기까지의 過渡期에는 광고요금규제를 당분간 유지하되, 광고효율에 대한 조사를 토대로 규제요금을 인상해 나가고, 時級別 總量에 上限을 둔 채 매체별로 時級區分의 自律性을 보장함으로써 요금규제가 유지되는 기간중에도 料金體系를 合理化할 필요가 있다.

⑤ 요금규제의 유지기간중 廣告時間配定은 「locked time」제를 폐지하고 「rotation time」제를 도입하되, 이는 광고시간규제완화 및 규제요금인상과 연계하여 추진할 필요가 있다.

⑥ KOBACO의 受託手數料를 폐지하여야 하며, 민간대행사의 代行手數料는 관행으로 정착될 때까지 일정한 수준에서 規制가 지속될 필요가 있으나, 대행수수료가 거래관계의 특성을 반영하도록 하는 장치(예컨대, 일정한 범위를 허용)가 필요하다.

⑦ 광고대행사에 대한 手數料의 系列·非系列 差別適用을 폐지하고 수수료를 단일화하여야 한다.

⑧ 광고대행사의 지급보증조건에 있어서 系列企業의 連帶保證을 폐지하고 필요최소한의 金融機關 支給保證으로 단일화하여야 한다.

⑨ 광고주가 원하는 數의 대행사를 이용할 수 있도록 複數代行業를 자유화하여야 한다.

⑩ 한국언론회관의 政府廣告 獨占代行業를 폐지하고 민간대행사의 참여를 허용하여야 한다.

⑪ 방송광고에 대한 事前審議를 事後規制로 전환하고, 사전심의시에도 완성된 광고물 대신 대체물을 허용하여야 한다.

⑫ 媒體의 代行業 所有·支配·經營을 차단하여야 한다.

⑬ 이상의 규제완화과제를 추진함과 동시에 매체-대행사-광고주 등 광고산업전반에 걸쳐 公正去來法의 적용을 대폭 강화하여야 한다. 특히 新聞社와 放送社의 獨寡占力 濫用, 不公正去來行爲, 談合行爲에 대한 감시와 법적용을 강화하여야 한다.

#### 나. 規制改善의 完結課題

① KOBACO의 모든 規制機能과 獨占代

行權을 완전히 폐지하고(광고요금규제, 수탁수수료 및 대행수수료규제, 시간배정기능), 廣告料金は 完全自律化하며, 代行業手數料은 規制에서 慣行으로 전환을 유도하여야 한다.<sup>21)</sup>

② 최소한의 사회적 공감대의 형성을 전제로 廣告時間規制를 適正水準(예컨대 12/100)까지 완화할 필요가 있다.

## 2. 規制改善의 推進機構

어느 政府機關이 중심이 되어 이와 같은 정책과제를 추진할 것인가라는 문제는 단순히 行政的인 사항이므로 本 論文의 主題를 벗어난 문제이다. 그러나 그동안 광고산업의 규제완화가 매우 부진하였던 경험과 특히 신정부 출범 이후 다양한 規制緩和關聯機構가 설치되었음에도 불구하고 광고산업의 규제는 변하지 않았던 사실에 비추어 이 문제는 결코 간과할 수 없는 사항이다.

광고산업에 대한 규제완화인 만큼 규제개선 추진기구는 광고산업의 주무부처인 公報處가 중심이 되어야 한다는 의견이 있다. 반면에 규제완화대상과제인 만큼 현재의 규제완화추진기구인 經濟行政規制緩和委員會 혹은 行政刷新委員會가 중심이 되어야 한다는 의견이 있으며, 광고산업에서의 경쟁제한과 시장기능에 관한 사항인 만큼 公正去來委員會가 중심이 되어야 한다는 의견이 있다.

이중에서 공보처가 중심이 되어 정책개선

21) 本 論文은 KOBACO의 獨占代行業 자체에 대해서는 별도의 분석을 제시하지 않고 있다. 사실 KOBACO의 각종 規制機能이 사라지면 독점대행권 자체는 무의미할 것이다. 이에 대한 자세한 논의는 拙稿(1989) 참조.

을 추진하는 案은 그동안의 추진실적으로 볼 때 실패할 가능성이 높기 때문에, 規制緩和은 현재의 規制緩和推進機構가 담당하면서 廣告市場에 대한 公正去來委員會의 競爭法適用이 동시에 병행되는 것이 바람직하다고 판단된다.

### 3. 規制改善에 따른 KOBACO의 位相 變化

이상과 같은 정책과제가 모두 제대로 수행된다면 規制機構로서 KOBACO의 存在意義는 사라질 것이다. KOBACO가 더 이상 規制機構로서 기능하지 않는다는 것은 KOBACO가 放送廣告市場의 流通構造에

개입하여 收入源을 확보하는 것이 불가능하게 됨을 의미하므로, 정부로서는 KOBACO가 이제까지 수행하여 왔던 支出機能의 必要性을 再評價하여 組織과 人力의 改編方案을 모색하여야 할 것이다.

KOBACO의 지출이 국민경제적으로 필요한 것인가는 별도의 연구를 필요로 하는 주제이지만, 설령 지출이 계속 필요하다고 하더라도 收入을 지탱하여 온 規制機能이 사라지면 적절한 財源確保手段이 새로이 마련되어야 할 것이며 財政은 그중 한가지 수단이 된다. 한편 KOBACO가 廣告產業의 競爭力 強化를 지원하는 機構로서 발전할 가능성도 있으나, 이는 전적으로 政府의 廣告產業政策에 달려 있다.

## ▷ 參 考 文 獻 ◁

金明河, 「美國의 廣告產業과 環境」, 『廣告研究』, 1989년 여름호, 한국방송광고공사.  
 미디어서비스코리아, 『1992年 年間視聽率報告書』, 1993.  
 ———, 『MBC月末視聽率報告書』, 1994. 2.  
 방송위원회, 「國境을 超越하는 TV에 관한 유럽協約」, 『방송연구』, 1990년 여름호.  
 劉承旻, 「廣告業의 產業組織과 政府規制改善方案」, 『韓國開發研究』, 11卷 3號, 韓國開發研究院, 1989, pp. 103~130.

李奎億·劉承旻, 『廣告의 產業組織과 規制』, 研究報告書, 韓國開發研究院, 1992.  
 鄭均和, 「廣告產業開放에 따른 產業構造改善方案」, 서울대 경영대학 AMP과정 논문, 1994. 2.  
 第一企劃, 『廣告年鑑』, 各年號.  
 趙炳亮, 「韓國放送廣告規制의 法制論的 性格에 관한 研究」, 한국언론학회 광고연구회 주제발표문, 1993. 12.  
 한국광고단체연합회, 『'93 廣告產業發展對策報告書』, 1993.

한국광고주협회, 『廣告業界總覽』, 1993.

한국방송광고공사, 「廣告産業 政府規制의  
問題點과 改善方案에 대한 檢討意見」,  
1994. 4.

日本 大藏省, 「有價證券報告書總覽」, 1991.

日本 Media Research Center, *Mdeia  
Data Japan*, 1993. 9

日本民間放送聯盟, 「放送基準解説書」, 1989  
補正版, 1989.

日本民間放送聯盟研究所, 「放送料金の理論  
と實態」, 1992.

日本 通商産業省, 「廣告の經濟的效果」, 産  
業政策局(編), 1977.